

Dr. Sahya Anggara, M.Si.

SISTEM POLITIK INDONESIA

Pengantar

Prof. Dr. H. Asep Kertiwa, Drs., S.H., M.S.



Dr. Sahya Anggara, M.Si.

SISTEM POLITIK INDONESIA

Kata Pengantar:

Prof. Dr. H. Asep Kariwa, Drs., S.H., M.S.



**Penerbit Pustaka Setia
Bandung**

**KUTIPAN PASAL 72:
Ketentuan Pidana Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
 2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
-

Sistem Politik Indonesia

ISBN 978-979-076-411-8

Cet. I: November 2013, 16 × 24 cm, xviii + 364 hlm.

Penulis: Dr. Sahya Anggara, M.Si.

Kata Pengantar: Prof. Dr. H. Asep Kertiwa, Drs., S.H., M.S.

Editor: Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.

Desain Sampul: Tim Desain Pustaka Setia

Setting, Montase, Layout: Tim Redaksi Pustaka Setia

Diterbitkan oleh:

CV PUSTAKA SETIA

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp. (022) 5210588, Faks. (022) 5224105

e-mail. pustaka_seti@yahoo.com

Bandung 40253

(Anggota IKAPI Cabang Jawa Barat)

Copyright © 2013 CV PUSTAKA SETIA

Dilarang mengutip memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seizin tertulis dari penerbit.

Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved.

Sistem Politik Indonesia

Dr. Sahya Anggara,M.Si.

Sistem Politik Indonesia

Pengantar

Prof. Dr. H. Asep Kartiwa,Drs.,S.H.,M.S.
Guru Besar Universitas Padjadjaran Bandung



Penerbit CV Pustaka Setia
Bandung

**KUTIPAN PASAL 72:
Ketentuan Pidana Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Sistem Politik Indonesia

ISBN 978-979-076-406-4

Cet. I: Nopember 2013, 16 × 24 cm, xviii + 364

Penulis: **Dr. Sahya Anggara, M.Si.**

Kata Pengantar: **Prof. Dr. H. Asep Kartiwa, Drs., S.H., M.S.**

Editor: **Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.**

Desain Sampul: **Tim Desain Pustaka Setia**

Setting, Montase, Layout: **Tim Redaksi Pustaka Setia**

Diterbitkan oleh:

CV PUSTAKA SETIA

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp. (022) 5210588, Faks. (022) 5224105

e-mail. pustaka_seti@yahoo.com

Bandung 40253

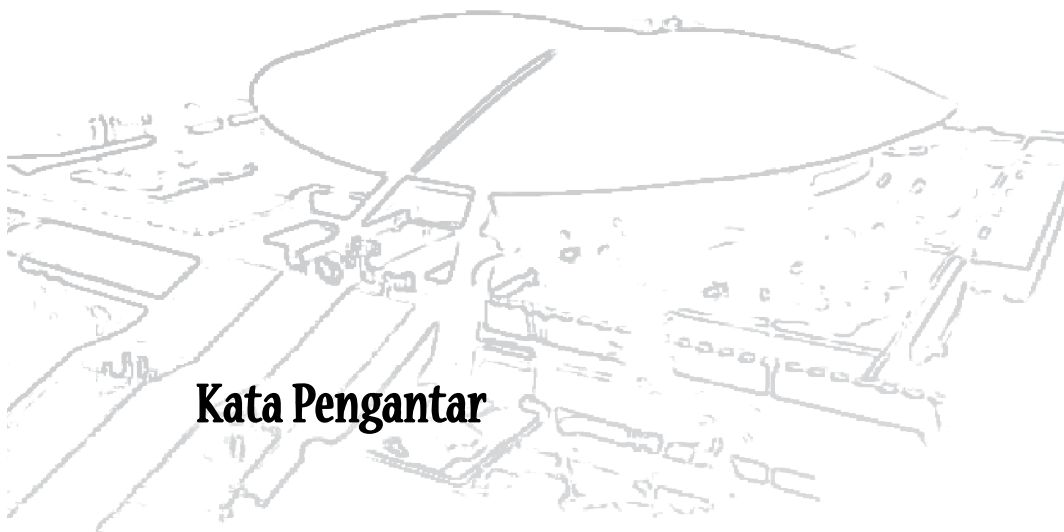
(Anggota IKAPI Cabang Jawa Barat)

Copyright © 2013 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seizin tertulis dari penerbit.

Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved.



Kata Pengantar

Setiap negara memiliki sistem politik tertentu, termasuk Indonesia. Sistem politik bagi setiap bangsa merupakan “urat nadi” yang menjadi saluran darah bagi keberlangsungan kehidupan bangsa dan negara yang sehat dan sejahtera. Fungsi sistem politik yang sehat dan sejahtera tertumpu pada harapan yang besar dari bangsa dan negara untuk mengartikulasi “aliran darah” bagi tumbuh dan berkembangnya berbagai aspek kehidupan negara. Aspek-aspek dimaksud meliputi aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, dan hankam. Tumbuh dan berkembangnya aspek-aspek tersebut ditujukan untuk memberi nilai tambah (*value added*) bagi masukan (*input*) sistem politik (negara) dalam mengisi dan membangun infrastruktur dan suprastruktur politik yang merupakan prasyarat dan syarat bagi terwujudnya tujuan nasional negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Muqaddimah Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV.

Kondisi sistem politik dewasa ini sangat mengkhawatirkan, terutama ketika dimanfaatkan oleh sebagian (oknum) pemegang atau pelaku dalam pemerintahan yang memegang kendali pemerintahan di beberapa lini, hanya untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Dari kenyataan tersebut, terdapat ketimpangan di berbagai aspek dan sektor kehidupan. Akhirnya, jika kondisi seperti ini dibiarkan secara terus-menerus, kebobrokan dan kehancuran pasti akan terjadi.

Dewasa ini, akibat politisasi di beberapa lini oleh para elite politik, yang tidak mengedepankan lagi profesionalisme

dalam memegang dan mengendalikan pemerintahan, tetapi lebih mengedepankan kologial partai politik yang “berkuasa”, dan tidak menutup kemungkinan akan selalu berubah setiap saat bergantung pada partai yang berkuasa, sebagai imbasnya, sistem politik pun akan berganti mengikuti penguasa yang memegang kekuasaan. Padahal, siapa pun yang berkuasa, partai apa pun dan dari golongan mana pun, sistem politik Indonesia harus tetap sama selama masih dapat dipakai. Dengan demikian, proses pembangunan politik tidak akan terhambat, tanpa terpengaruh oleh para pemegang kekuasaan, minimal dalam menentukan kebijakan akan satu alur.

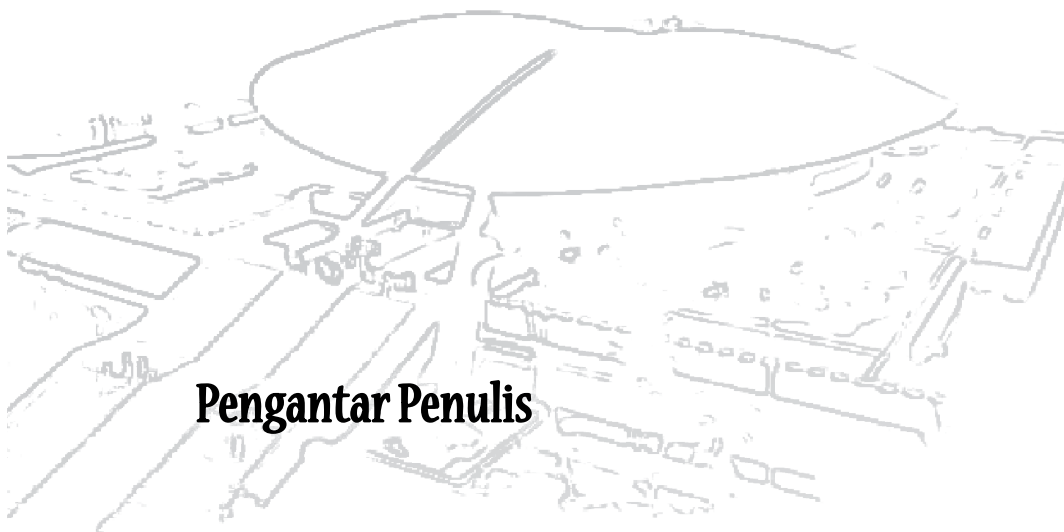
Apabila sistem politik Indonesia telah stabil, pembangunan akan terwujud dengan sempurna. Apalagi dewasa ini otonomi daerah sedang gencar-gencarnya digalakkan, sebuah kesempatan emas yang harus disambut dengan baik, agar dimaknai dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya untuk meningkatkan pembangunan yang diorientasikan dalam meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar.

Sistem politik bagus ditunjang dengan Sumber Daya Manusia yang beriman, berkualitas, amanah, dan berakhlakul karimah. Dengan sendirinya, pembangunan akan terwujud dengan baik dan kesejahteraan kehidupan masyarakat akan meningkat sesuai dengan harapan dari khalayak. Karena ini merupakan akibat yang ditimbulkan sistem politik tersebut.

Pernyataan tersebut memberi makna bahwa sistem politik adalah hal penting untuk dipelajari dan dipahami secara mendalam oleh para intelektual muda atau mahasiswa. Dalam buku ini, penyusun berusaha memberi pencerahan informasi tentang kondisi sistem politik Indonesia dan sekaligus diharapkan menjadi sumber bacaan, baik bagi kalangan birokrat maupun mahasiswa dalam rangka memperkaya informasi tentang sistem politik Indonesia.

Saya ucapkan selamat kepada penyusun, buku ini menjadi salah satu bahan bacaan (referensi) bagi para pembaca, semoga bermanfaat dan dapat diterapkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia yang kita cintai ini.

Prof. Dr. H. Asep Kartiwa, Drs., S.H., M.S.
Guru Besar Universitas Padjadjaran Bandung



Pengantar Penulis

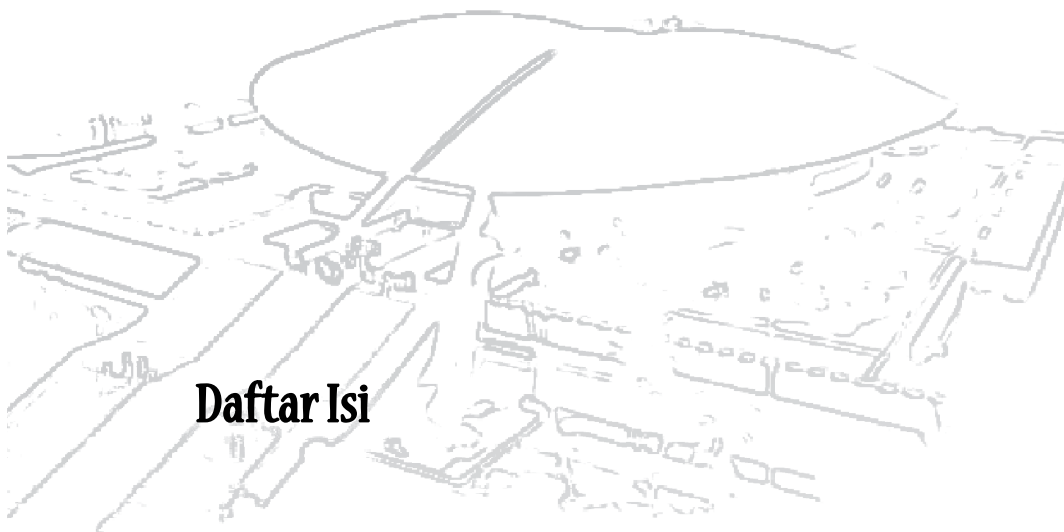
Sistem politik bagi setiap bangsa merupakan “*jantung*” yang menjadi roh bagi keberlangsungan kehidupan bangsa dan negara. Jika jantungnya rusak, keberlangsungan kehidupan jiwa akan terancam. Begitu pun sistem politik Indonesia menjadi roh bagi kehidupan bangsa dan negara. Jika rusak sistem politiknya, roda pemerintahan negara Indonesia tidak akan berjalan lancar. Sebaliknya, jika rohnya baik, roda pemerintahan pun akan berjalan dengan baik.

Mewujudkan sistem politik yang baik bukanlah hal mudah karena memerlukan proses yang cukup panjang dan harus ditanamkan sejak dini kepada kalangan generasi muda. Hal ini karena mereka merupakan aset bangsa yang akan mewarisi tonggak kepemimpinan sebagai estapeta dari para generasi tua. Tanpa dijejali dan dipupuk sejak awal tidak akan tercipta generasi yang benar-benar mempunyai kualitas sebagai harapan bangsa dan negara pelanjut generasi tua.

Buku yang terdiri atas 10 bab menjelaskan Sistem Politik Indonesia dari berbagai sudut pandang. Buku ini berusaha memberikan pencerahan tentang pendidikan politik bagi kalangan intelektual muda, khususnya (mahasiswa) sebagai sarana dasar dalam pendidikan politik. Dengan demikian, mereka akan siap masuk ke kancah dunia politik yang sebenarnya dalam tataran lingkup pemerintahan. Adapun bagi pelaku pemerintahan, buku ini dapat

menjadi bahan referensi untuk menambah cakrawala berpikir dan bertindak dalam menjalankan roda pemerintahan.

Dr. Sahya Anggara, M.Si.



Daftar Isi

BAB 1

PENGANTAR SISTEM POLITIK INDONESIA.....	1
A. Pengertian Sistem Politik.....	1
B. Sistem Politik Indonesia.....	22
C. Ciri-ciri, Unsur-unsur, dan Sifat Sistem	24
D. Ruang Lingkup Ilmu Politik	28
E. Sejarah Sistem Politik di Indonesia	30

BAB 2

STRUKTUR SISTEM POLITIK.....	43
A. Pengertian Struktur Politik.....	43
B. Struktur Politik Formal	47
C. Struktur Politik Informal	53
D. Undang-Undang Partai Politik	61
E. Pendekatan Sistem Politik	74
F. Kapabilitas Sistem Politik	77
G. Keterkaitan Kepentingan Antarsistem	82

BAB 3

FUNGSI SISTEM POLITIK.....	85
A. Pengertian Sosialisasi Politik	85
B. Fungsi Rekrutmen Politik.....	88

C. Fungsi Komunikasi Politik	91
D. Fungsi Stratifikasi Sosial	98
E. Fungsi Input Sistem Politik Indonesia.....	99
F. Fungsi Output Sistem Politik	100
G. Pendidikan Politik	101

BAB 4

BUDAYA POLITIK INDONESIA.....	109
A. Pengertian Budaya Politik	109
B. Tipe-tipe Budaya Politik	114
C. Sosialisasi Politik.....	122
D. Budaya Politik Indonesia.....	124
E. Budaya Politik Era Reformasi	132

BAB 5

PARTISIPASI POLITIK	141
A. Pengertian Partisipasi Politik.....	141
B. Bentuk-bentuk Partisipasi Politik.....	151
C. Tipologi dan Model Partisipasi Politik.....	153

BAB 6

PROSES POLITIK INDONESIA.....	157
A. Demokrasi-Liberal	157
B. Demokrasi Terpimpin	161
C. Demokrasi Pancasila	166

BAB 7

BADAN LEGISLATIF, EKSEKUTIF, DAN YUDIKATIF.....	173
A. Badan Legislatif.....	173
B. Badan Eksekutif	189
C. Badan Yudikatif	204
D. Pemilihan Umum Anggota Legislatif di Indonesia	231

BAB 8	
BIROKRASI POLITIK.....	247
A. Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi.....	247
B. Pengertian Birokrasi.....	248
C. Karakteristik Birokrasi	250
D. Tipe Ideal Birokrasi	251
E. Etika Birokrasi	255
F. Pelaksanaan Etika Birokrasi	256
G. Pelaksanaan Birokrasi Indonesia.....	259
 BAB 9	
PERJALANAN DEMOKRASI DI INDONESIA	273
A. Pengertian Demokrasi.....	273
B. Prinsip Demokrasi Indonesia.....	275
C. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia.....	275
D. Transisi Menuju Demokrasi	282
E. Berbagai Kendala Proses Transisi Demokrasi.....	286
F. Konsep Partisipasi Demokrasi.....	288
G. Kehidupan Bernegara yang Demokratis.....	290
H. Manfaat Demokrasi	293
 BAB 10	
LINGKUNGAN SISTEM POLITIK INDONESIA	295
A. Lingkungan Internal.....	295
B. Lingkungan Eksternal	296
 DAFTAR PUSTAKA	299
RIWAYAT PENULIS.....	303



Bab 1

Pengantar Sistem Politik Indonesia

A. Pengertian Sistem Politik

Secara etimologis, sistem politik Indonesia berasal dari tiga kata, yaitu sistem, politik, dan Indonesia. *Sistem* berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*systema*” yang berarti:

1. keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (Shrode dan Voich, 1974: 115);
2. hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur (Awad, 1979: 4).

Dengan demikian, kata “*systema*” berarti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur, integral, dan merupakan satu keseluruhan (*a whole*). Dalam perkembangannya, istilah itu mengalami pembiasan sehingga memiliki banyak arti, bergantung pada objek dan cakupan pembicaraannya. Akan tetapi, setiap definisi mewujudkan gagasan dari sekelompok objek atau unsur yang berada dalam hubungan struktural dan karakteristiknya masing-masing yang satu dan lainnya berinteraksi pada dasar karakteristik tertentu.

Makna sistem politik dapat juga dipahami dengan menguraikan atau menjabarkan setiap kata yang membentuk istilah sistem politik sehingga sejauh mungkin dapat diterima oleh umum. Pembahasan dengan cara tersebut dapat dilihat dalam perspektif linguistik dan terminologisnya. Sistem dapat diartikan sebagai

kesatuan yang terbentuk dari beberapa unsur atau komponen. Unsur setiap komponen itu saling berhubungan secara struktural dan fungsional, ada keterikatan dalam mencapai tujuan utama. Masing-masing kohesif sehingga eksistensinya selalu utuh dan totalitasnya terjaga.

Dilihat dari segi bentuknya, pengertian sistem, di samping dapat diterapkan pada hal yang bersifat immaterial juga dapat diterapkan pada hal yang material. Untuk yang bersifat immaterial, penguraian atau penentuan modelnya berfungsi sebagai alat analisis dan merupakan daya imajinasi serta abstraksi peninjau yang bersangkutan.

Sistem dapat pula diartikan lebih tinggi daripada cara, tata, rencana, skema, prosedur, atau metode. Sistem adalah cara yang mekanismenya berpatron (berpola) dan konsisten, serta sering bersifat otomatis (*servo-mechanism*).

Demikian makna sistem yang dikaitkan dengan terminologi politik.

Beberapa ahli yang mengemukakan definisi sistem, antara lain sebagai berikut.

1. Menurut Campbell (1979: 3), sistem adalah himpunan komponen atau bagian yang saling berkaitan yang bersama-sama berfungsi untuk mencapai tujuan.
2. Awad (1979: 4), sistem adalah sehimpunan komponen atau subsistem yang terorganisasikan dan berkaitan sesuai dengan rencana untuk mencapai tujuan tertentu.
3. Konontz dan O. Donnell (1976: 14), sistem bukan wujud fisik, melainkan ilmu pengetahuan yang disebut sebagai sistem yang terdiri atas fakta, prinsip, doktrin, dan lainnya.

Dengan demikian, sistem harus memenuhi unsur-unsur yang meliputi komponen, seperti relevansi, fakta, prinsip, doktrin, fungsi, dan tujuan bersama. Unsur-unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan dan saling mendukung untuk mencapai tujuan organisasi atau negara.

Adapun kata politik berasal dari bahasa Yunani *polis* yang artinya negara-kota. Dalam negara kota pada zaman Yunani, orang saling berinteraksi satu sama lain untuk mencapai kesejahteraan (kebaikan, menurut Aristoteles) dalam hidupnya. Ketika manusia mencoba untuk menentukan posisinya dalam masyarakat, berusaha meraih kesejahteraan pribadi melalui sumber daya yang ada, atau berupaya memengaruhi orang lain agar menerima pandangannya, mereka sibuk dengan kegiatan yang dinamakan politik.¹

A New Handbook of Political Science menyebutkan bahwa politik adalah *the constrained use of social power* (penggunaan kekuasaan sosial yang dipaksakan).² Kata “kekuasaan sosial” ditekankan untuk membedakannya dengan “kekuasaan individual.” Ini karena politik berkenaan dengan pengaturan hidup suatu masyarakat secara keseluruhan. Masyarakat yang mengesahkan sekelompok individu untuk memiliki “kekuasaan sosial” yang aplikasinya “dapat dipaksakan” atas setiap individu untuk menjamin keteraturan dalam masyarakat itu sendiri.

Agar lebih jelas, berikut ini definisi politik dari Gabriel A. Almond *et.al.*, yang mendefinisikannya sebagai:

*“... the activities associated with the control of public decisions among a given people and in a given territory, where this control may be backed up by authoritative and coercive means. Politics refers to the use of these authoritative and coercive means – who gets to employ them and for what purposes.”*³

“... kegiatan yang berhubungan dengan kendali pembuatan keputusan publik dalam masyarakat tertentu di wilayah tertentu, di mana kendali ini disokong melalui instrumen yang sifatnya otoritatif (berwenang secara sah) dan koersif (bersifat memaksa). Politik mengacu pada penggunaan instrumen otoritatif dan koersif ini – siapa yang berhak menggunakannya dan dengan tujuan apa.”

1 Carlton Clymer Rodee *et al.*, *Pengantar Ilmu Politik*, Cet. 5, Jakarta: Rajawali Press, 2002, hlm. 2-3.

2 Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, New York: Oxford University Press, 1996, hlm. 7.

3 Gabriel A. Almond *et.al.*, *Comparative Politics Today: a World View*, Eight Edition, Delhi: Dorling Kindersley Publishing, Inc., 2004, hlm. 2.

Definisi lain politik pada masa modern juga dicatat oleh Hamid bahwa:

*"... modern definition of politics, however, covers the government of the state and that of other human organizations, where "government" means organized authority and implies the institutions of leadership and authoritative allocation of values."*⁴

"... definisi politik pada masa modern mencakup pemerintah suatu negara dan organisasi yang didirikan manusia lainnya, di mana "pemerintah" adalah otoritas yang terorganisasi dan menekankan pelebagaan kepemimpinan serta pengalokasian nilai secara otoritatif."

Kata otoritatif merupakan konsep yang ditekankan dalam masalah politik. Otoritatif adalah kewenangan yang absah, diakui oleh seluruh masyarakat yang ada di suatu wilayah untuk menyelenggarakan kekuasaan. Otoritas tersebut ada di suatu lembaga bernama "pemerintah". Bukan suatu kekuasaan politik jika lembaga yang melaksanakannya tidak memiliki otoritas. Pemerintah juga dapat kehilangan otoritasnya tatkala mereka sudah tidak memiliki kekuasaan atas masyarakatnya. Pemerintahlah yang mengalokasikan nilai-nilai, seperti kesejahteraan, keadilan, keamanan, kebudayaan, dan sejenisnya ke tengah masyarakat. Dengan kekuasaan politik, pemerintah dapat memaksakan tindakannya atas setiap individu.

Andrew Heywood sekurangnya mengajukan empat asumsi jika "politik" diucapkan. Keempat asumsi ini sama-sama diyakini sebagai konteks situasi tatkala kata politik disebutkan kendatipun memiliki objek kajian yang berbeda. Keempat asumsi tersebut adalah sebagai berikut.⁵

1. Politik sebagai seni pemerintahan, yaitu politik adalah penerapan kendali dalam masyarakat melalui pembuatan dan

4 Eltigani Abdelgadir Hamid, *The Quran and Politics: a Study of the Origins of Political Thought in the Makkan Verses*, London: The International Institute of Islamic Thought, 2004, hlm. 2.

5 Andrew Heywood, *Politics*, 2nd Edition, New York: Palgrave MacMillan, 2002, hlm. 7-12.

pemberdayaan keputusan kolektif. Asumsi ini adalah yang paling tua dan telah berkembang sejak masa Yunani Kuno.

2. Politik sebagai hubungan publik. Aristoteles dalam bukunya *Politics* menyatakan bahwa manusia adalah binatang politik. Maknanya, secara kodrati, manusia hanya dapat memperoleh kehidupan yang baik melalui komunitas politik. Lalu, dilakukan pembedaan antara lingkup “publik” dan “privat.” Kedua lingkup tersebut diperbesar menjadi *state* (kembangan publik) dan *civil society* (kembangan privat). Dalam “*state*” terletak institusi, seperti pengadilan, aparat pemerintah, polisi, tentara, sistem kesejahteraan sosial, dan sejenisnya, sedangkan dalam “*civil society*” terletak institusi, seperti keluarga, kekerabatan, bisnis swasta, serikat kerja, klub-klub, komunitas, dan sejenisnya.

Masalahnya, masing-masing entitas dalam “*civil society*” cenderung mengedepankan kepentingannya sendiri yang kadang-kadang berbenturan dengan entitas *civil society* lainnya. Dengan demikian, muncullah konsep “*state*” untuk memoderasi dan meregulasi entitas-entitas sipil tersebut. Dalam konteks hubungan “*state-civil society*” inilah asumsi kedua politik diletakkan.

3. Politik sebagai kompromi dan konsensus. *Sharing* atau pembagian kekuasaan adalah asumsi politik sebagai kompromi dan konsensus. Kompromi dan konsensus dilawankan dengan brutalitas, pertumpahan darah, dan kekerasan. Dalam politik, tidak ada pihak yang kepentingannya terselenggarakan 100%. Masing-masing memoderasi tuntutan agar tercapai persetujuan satu pihak dengan pihak lain. Politik suatu negara dianggap baik bilamana masalah pergesekan kepentingan diselesaikan melalui kompromi dan konsensus di atas “meja”, bukan pertumpahan darah.
4. Politik sebagai kekuasaan. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok untuk memengaruhi orang atau kelompok lain dalam menuruti kehendaknya. Dalam konteks politik, kekuasaan yang dirujuk adalah kekuasaan sosial, yaitu produksi, distribusi, dan penggunaan sumber daya suatu masyarakat. Dalam asumsi ini, politik dilihat sebagai

penggunaan “kapital” (yaitu kekuasaan) dalam konteks produksi, distribusi, dan penggunaan sumber daya tersebut.

Politik adalah interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan kebijakan dan keputusan yang mengikat kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam wilayah tertentu. Menurut penulis, sistem politik adalah sekumpulan pendapat, prinsip, yang membentuk satu kesatuan yang berhubungan satu sama lain untuk mengatur pemerintahan serta melaksanakan dan mempertahankan kekuasaan dengan cara mengatur individu atau kelompok individu satu sama lain atau dengan negara dan hubungan negara dengan negara. Sistem politik menurut Rusadi Kartaprawira adalah mekanisme atau cara kerja seperangkat fungsi atau peranan dalam struktur politik yang berhubungan satu sama lain dan menunjukkan suatu proses yang langgeng.

Menurut Gabriel A. Almond dan Powell Jr. dalam *World Politics*, Easton adalah seorang sarjana politik pertama yang menulis politik dalam istilah “sistem” secara eksplisit,⁶ sekalipun upaya mengaitkan konsep sistem dengan pemahaman politik sudah sejak lama dilakukan. Salah satunya adalah Max Weber yang membuat klasifikasi masyarakat dalam sistem kewenangan, tradisional, kharismatik, dan legal rasional, yang semuanya berhubungan dengan persoalan sistem sebagai konsep dan pemahaman politik.

Karl Marx juga melakukan pengklasifikasian masyarakat berdasarkan mode produksi dan hubungan produksi yang berwujud berbagai kelas sosial, yaitu feodal, borjuis, dan proletar. Meskipun penjelasan Marx menekankan pada aspek ekonomi sebagai faktor yang menentukan aspek sosial yang lain, keberadaan kelas tersebut tidak terlepas dari persoalan hubungan politik dan sosial-budaya yang menyertainya.⁷

6 Gabriel A. Almond dan Bingham Powell Jr., “*World Politics*”, dalam *Pendekatan Pembangunan terhadap Sistem*, Sahat Simamora (penyunting), *Pembangunan Politik dalam Perspektif*, Bina Akasara, 1985, hlm. 61.

7 Mengenai hal ini lihat Franz Magnis-Suseno, *Pemikiran Karl Marx*, Jakarta: Gramedia, 1999, hlm. 1942-1945 (perihal basis dan bangunan atas).

Upaya serupa dilakukan pula oleh para ahli politik, bahkan sejak zaman klasik – yang dikenal dengan istilah monarki, aristokrasi, dan demokrasi – sampai dengan para pemikir modern, seperti F.X. Sutton, James S. Coleman, David Apter, Fred W. Rigs, yang menjelaskan fenomena masyarakat dalam perspektif sistem,⁸ tetapi tidak secara khusus menjelaskan tentang “teori sistem politik” sebagaimana yang dilakukan David Easton.

Easton sendiri dalam membangun pemikirannya dipengaruhi oleh berbagai situasi dan pemikiran dari ilmuwan lain. Dalam kaitannya dengan situasi yang berkembang pada saat itu, ada spirit untuk membangun ilmu sosial sebagaimana ilmu eksakta, yaitu lebih *measurable* dan *observable*, yang pada waktu itu dikenal sebagai pendekatan saintifik dalam ilmu-ilmu sosial. Semangat tersebut dipengaruhi oleh pandangan August Comte dan De Saint Simon, yang dikenal dengan positivisme.

Kemudian, ada juga pengaruh dari ilmu biologi klasik dari Ludwig Von Bertalanffy, yang memengaruhi Easton dalam menjelaskan analogi sistem sebagai suatu organisme. Juga psikologi dan sibernetika yang memengaruhi Easton ketika menjelaskan tindakan politik dan hubungan antarunit dalam sistem politik. Adapun pemikiran ekonomi neo klasik memberi andil bagi pemahaman Easton tentang output dari sistem politik, yaitu alokasi nilai-nilai yang otoritatif, mirip dengan teori-teori distribusi pendapatan dan alokasi sumber daya dalam ekonomi. Bahkan, pemikiran Adam Smith juga berpengaruh besar ketika Easton membahas kelangkaan, alokasi, kompetisi, maksimalisasi dan keseimbangan, juga tentang peran negara yang cenderung hanya berfungsi sebagai “penjaga malam” atau dalam istilah Easton hanya bertugas mengonversi input menjadi output.

Seorang pemikir berikutnya yang memperkaya konsep sistem politik yang dikembangkan oleh Easton dengan menekankan pada aspek struktur dan fungsi-fungsi politik adalah Gabriel A. Almond. Bagian akhir dari pembahasan teori sistem mengedepankan beberapa perspektif dari pemikir-pemikir yang lebih radikal karena, betapa pun besarnya pengaruh kedua pemikir tersebut, – khususnya dalam

8 Penjelasan lebih lanjut dapat dilihat dalam Ronald H. Chilcote, *Theories Comparative Politics*, Boulder Colorado: Westview Press, hlm. 191.

penjelasannya tentang “teori sistem politik”, serta kritik-kritik yang menunjukkan kelemahan dari “teori sistem politik” yang mereka bangun. Oleh karena itu, diperlukan pandangan lain yang dapat melengkapi kelemahan-kelemahan tersebut.

Pengertian sistem politik menurut David Easton masih memegang posisi kunci dalam studi politik negara. Pengertian struktural fungsional dari Gabriel Almond mempertajam konsep David Easton tersebut. Sistem politik adalah kesatuan (kolektivitas) seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing untuk mencapai tujuan negara. Pendekatan sistem politik ditujukan untuk memberi penjelasan yang bersifat ilmiah terhadap fenomena politik. Pendekatan sistem politik juga dimaksudkan untuk menggantikan pendekatan klasik ilmu politik yang hanya mengandalkan analisis pada negara dan kekuasaan. Pendekatan sistem politik diinspirasi oleh sistem yang berjalan pada makhluk hidup (dari disiplin biologi).

Dalam pendekatan sistem politik, masyarakat adalah konsep induk sebab sistem politik hanya merupakan salah satu dari struktur yang membangun masyarakat, seperti sistem ekonomi, sistem sosial dan budaya, sistem kepercayaan, dan sebagainya. Sistem politik pun merupakan abstraksi (realitas yang diangkat ke alam konsep) seputar pendistribusian nilai di tengah masyarakat.

Seperti telah dijelaskan, masyarakat tidak hanya terdiri atas satu struktur (misalnya sistem politik saja), tetapi terdiri atas multi-struktur. Sistem yang biasanya dipelajari kinerjanya adalah sistem politik, sistem ekonomi, sistem agama, sistem sosial, atau sistem budaya-psikologi. Beragam jenis sistem yang berbeda tersebut memiliki persamaan dan perbedaan. Perbedaannya terletak pada dimensi ontologis, sedangkan persamaannya terletak pada konsep yang diukur antara satu sistem dan lainnya.

Dalam memahami sistem politik Indonesia, seperti halnya memahami sistem-sistem lain, ada beberapa variabel yang perlu diketahui. Variabel-variabel kunci dalam memahami sebuah sistem adalah sebagai berikut.

1. Struktur adalah lembaga politik yang memiliki keabsahan dalam menjalankan fungsi sistem politik. Dalam konteks negara

(sistem politik), misalnya struktur input, proses, dan output. Struktur input bertindak selaku pemasok komoditas dalam sistem politik, struktur proses bertugas mengolah masukan dari struktur input, sedangkan struktur output bertindak selaku mekanisme pengeluarannya. Hal ini mirip dengan organisme yang membutuhkan makanan, pencernaan, dan metabolisme untuk tetap bertahan hidup.

Struktur input, proses, dan output umumnya dijalankan oleh aktor-aktor yang dapat dikategorikan menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga aktor ini menjalankan tugas kolektif yang disebut sebagai pemerintah. Namun, setiap aktor yang mewakili struktur harus memiliki fungsi yang berbeda-beda: Tidak boleh suatu fungsi dijalankan oleh struktur yang berbeda karena akan menimbulkan konflik kepentingan. Ini pun merupakan dasar dari disusunnya konsep Trias Politika (pemisahan kekuasaan) seperti digagas para pionirnya dalam masalah abad pencerahan seperti John Locke dan Montesquieu.

2. Nilai adalah komoditas utama yang didistribusikan oleh struktur-struktur di setiap sistem politik yang wujudnya adalah: (a) kekuasaan; (b) pendidikan atau penerangan; (c) kekayaan; (d) kesehatan; (e) keterampilan; (f) kasih sayang; (g) kejujuran dan keadilan; (h) kesegaran, respek. Nilai-nilai tersebut diasumsikan dalam kondisi yang tidak merata persebarannya di masyarakat sehingga memerlukan campur tangan struktur-struktur yang memiliki kewenangan (otoritas) untuk mendistribusikannya pada elemen-elemen masyarakat yang seharusnya menikmati. Menurut Easton, struktur ini adalah negara dan pemerintah sebagai aktornya.
3. Norma adalah peraturan, baik tertulis maupun tidak, yang mengatur tata hubungan antaraktor dalam sistem politik. Norma ini dikodifikasi dalam konstitusi (undang-undang dasar) suatu negara. Setiap konstitusi memiliki perincian kekuasaan yang dimiliki struktur input, proses, dan output. Konstitusi juga memuat mekanisme pengelolaan konflik antaraktor politik dalam menjalankan fungsinya, dan menunjuk aktor (sekaligus) lembaga yang memiliki otoritas dalam menyelesaikan konflik.

Setiap negara memiliki norma yang berlainan sehingga konsep norma ini dapat pula digunakan sebagai parameter dalam melakukan perbandingan kerja sistem politik suatu negara dengan negara lain.

4. Tujuan sistem politik, seperti halnya norma, juga terdapat dalam konstitusi. Umumnya, tujuan sistem politik terdapat dalam pembukaan konstitusi suatu negara. Tujuan sistem politik Indonesia termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia tahun 1945.
5. Input dan output adalah dua fungsi dalam sistem politik yang berhubungan erat. Apa pun output suatu sistem politik, akan dikembalikan pada struktur input. Struktur input akan bereaksi terhadap output yang dikeluarkan, yang jika positif memunculkan dukungan atas sistem, sementara jika negatif mendampak muncul tuntutan atas sistem. Umpan balik (*feedback*) adalah situasi dalam sistem politik yang berhasil memproduksi suatu keputusan ataupun tindakan yang direspons oleh struktur output.

Analisis mengenai kinerja sistem politik sering merujuk pada teorisasi yang disusun oleh David Easton. Uraian Easton mengenai sistem politik meskipun abstrak dan luas, unggul dalam pencakupannya. Artinya, teori Easton mampu menggambarkan kinerja sistem politik hampir secara holistik sehingga sering disebut *grand theory*. Uraian Easton juga bersifat siklus, dalam arti sebagai sebuah sistem, sistem politik dipandang sebagai sebuah organisme hidup yang mencukupi kebutuhan hidupnya sendiri, mengalami input, proses, output, dan dikembalikan sebagai *feedback* kepada struktur input. Struktur input merespons dan kembali menjadi input ke dalam sistem politik. Demikian proses tersebut berjalan berputar selama sistem politik masih eksis.

Pemikiran sistem politik Easton juga tidak terlepas dari pandangan umum ilmu sosial yang berkembang saat ia menyusun teorinya pada kurun 1953 hingga 1965. Era tersebut diwarnai paradigma ilmu sosial *mainstream* yang bercorak fungsionalisme. Dalam fungsionalisme, suatu sistem dianggap memiliki kecenderungan

menciptakan ekuilibrium, adaptasi, dan integrasi dalam kerja struktur-strukturnya.

Hanya, pendekatan Easton belum sempurna untuk diaplikasikan sebagai alat analisis sistem politik skala mikro, yang meliputi perilaku politik individu dan lembaga-lembaga yang tidak secara formal merepresentasikan fungsi sistem politik. Kekurangan ini dimodifikasi oleh koleganya, Gabriel Abraham Almond. Almond (bersama James Coleman) mengisi abstraknya penjelasan Easton mengenai struktur, fungsi, kapabilitas pemerintah, fungsi pemeliharaan dan adaptasi, serta dimensi perilaku warga negara dalam kehidupan mikro politik sehari-hari sistem politik. Almond tetap bekerja menggunakan skema besar sistem politik Easton, tetapi melakukan pendalaman analisis atas level individual dalam negara.

Analisis sistem politik ini menggunakan bangunan teori Easton sebagai kerangka makro dan Almond sebagai kerangka mikro. Keduanya akan digunakan secara komplementatif. Komplementasi konsep Easton oleh Almond ini di antaranya telah ditulis secara baik dan sistematis oleh Ronald H. Chilcote.⁹

Ronald H. Chilcote menyatakan bahwa pemikiran Easton dapat dirujuk pada tiga tulisannya, yaitu *The Political System, A Framework for Political Analysis*, dan *A System Analysis of Political Life*.¹⁰ Dalam buku pertama yang terbit tahun 1953 (*The Political System*) Easton mengajukan argumentasi seputar perlunya membangun satu teori umum yang mampu menjelaskan sistem politik secara lengkap. Teori tersebut harus mampu menyistematisasikan fakta-fakta kegiatan politik yang tercerai-berai dalam penjelasan yang runtut dan tertata rapi.

Easton mendefinisikan politik sebagai proses alokasi nilai dalam masyarakat secara otoritatif. Kata secara otoritatif membuat konsep sistem politik Easton langsung berhubungan dengan negara.¹¹ Atas

9 Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: the Search for a Paradigm*, Colorado: Westview Press, 1981, hlm. 145-82. Gagasan dan penjelasan penulis dalam buku ini mendasarkan diri pada Chilcote ini.

10 *Ibid.*

11 Michael Saward, *The Wider Canvas: Representation and Democracy in State and Society* dalam Sonia Alonso, John Keane, and Wolfgang Merkel, eds., *The Future*

definisi Easton ini, Michael Saward menyatakan adanya konsekuensi logis.

Bagi Easton, hanya ada satu otoritas, yaitu otoritas negara. Peran dalam mekanisme output (keputusan dan tindakan) bersifat eksklusif, yaitu hanya di tangan lembaga yang memiliki otoritas; Easton menekankan keputusan yang mengikat dari pemerintah sehingga (a) keputusan selalu dibuat oleh pemerintah yang legitimasinya bersumber dari konstitusi dan (b) legitimasi keputusan oleh konstitusi dimaksudkan untuk menghindari *chaos* politik; dan bagi Easton sangat penting bagi negara untuk selalu beroperasi secara *legitimate*.

Menurut Chilcote, dalam tulisannya di *The Political System*, Easton mengembangkan empat asumsi (anggapan dasar) mengenai perlunya suatu teori umum (*grand theory*) sebagai cara menjelaskan kinerja sistem politik. Chilcote menyebutkan terdiri atas:¹²

1. Ilmu pengetahuan memerlukan konstruksi untuk menyistematiskan fakta-fakta yang ditemukan.
2. Para pengkaji kehidupan politik harus memandang sistem politik sebagai keseluruhan, bukan parsial.
3. Riset sistem politik terdiri atas dua jenis data, yaitu data psikologis dan data situasional. Data psikologis terdiri atas karakteristik personal dan motivasi para partisipan politik. Data situasional terdiri atas semua aktivitas yang muncul akibat pengaruh lingkungan. Pengaruh lingkungan ini muncul dari lingkungan fisik (topografi, geografis), lingkungan organis nonmanusia (flora, fauna), dan lingkungan sosial (rakyat, aksi dan reaksinya).
4. Sistem politik harus dianggap berada dalam suatu disequilibrium (ketidakseimbangan).

Dalam konteks bangunan keilmuan, Easton menghendaki suatu teori umum yang mampu mengakomodasi bervariasinya

of Representative Democracy, New York: Cambridge University Press, 2011, hlm. 80-83.

12 Ronald H. Chilcote, *Theories ...*, *op.cit.*, hlm. 147.

lembaga, fungsi, dan karakteristik sistem politik untuk kemudian merangkum keseluruhannya dalam satu penjelasan umum. Proses kerja sistem politik dari awal, proses, akhir, dan kembali lagi ke awal harus mampu dijelaskan oleh satu kamera yang mampu merekam seluruh proses tersebut. Layaknya pandangan fungsionalis atas sistem, Easton menghendaki analisis yang dilakukan atas suatu struktur tidak dilepaskan dari fungsi yang dijalankan struktur lain. Easton menghendaki kajian sistem politik bersifat menyeluruh, bukan parsial. Misalnya, pengamatan atas meningkatnya tuntutan pada struktur input tidak dilakukan secara *per se*, tetapi harus pula melihat keputusan dan tindakan yang dilakukan dalam struktur output.

Easton juga memandang bahwa sistem politik tidak dapat lepas dari konteksnya. Sebab itu pengamatan atas suatu sistem politik harus mempertimbangkan pengaruh lingkungan. Pengaruh lingkungan ini disistematisasikan dalam dua jenis data, psikologis dan situasional. Kendatipun masih abstrak, Easton sudah mengantisipasi pentingnya data pada level individu. Namun, level ini lebih dimaksudkan pada tingkatan unit-unit sosial dalam masyarakat daripada perilaku warga negara (seperti umum dalam pendekatan behaviorisme).

Easton menekankan pada motif politik saat suatu entitas masyarakat melakukan kegiatan dalam sistem politik. Hal yang menarik dari Easton, yaitu antisipasinya atas pengaruh lingkungan anorganik, seperti lokasi geografis ataupun topografi wilayah yang ia anggap mempunyai pengaruh tersendiri atas sistem politik, selain tentunya lingkungan sistem sosial (masyarakat) di dalam ataupun luar sistem politik. Easton juga menghendaki dilihatnya penempatan nilai dalam kondisi disequilibrium (ketidakseimbangan). Ketidakseimbangan inilah yang merupakan bahan bakar sehingga sistem politik dapat selalu bekerja.

Dengan keempat asumsi di atas, Easton ingin membangun penjelasan atas sistem politik yang tahapan-tahapannya jelas. Pertanyaan dasar kerangka pikir ini adalah konsep-konsep apa saja yang harus dikaji dalam upaya menjelaskan fenomena sistem politik, lembaga-lembaga apa saja yang memang memiliki kewenangan untuk pengalokasian nilai di tengah masyarakat.

Dalam subbab tentang *Teori Sistem* dan *Sistem Negara*, Ronald H. Chilcote menjelaskan kontribusi Easton terhadap teori politik melalui sintesis gagasan utamanya dari tiap-tiap fase. Pada fase *pertama*, Easton mencoba membangun argumentasi tentang perlunya kerangka kerja umum yang fakta-faktanya dapat memperoleh makna lebih. Fase *kedua*, mencoba menjelaskan konsep sistem politik dengan menempatkan sistem politik sebagai bagian dari sistem sosial yang lebih besar (suprasistem). *Ketiga*, Easton mencoba mengarahkan pembahasannya menuju penyusunan suatu teori umum. Dalam fase ini diulas kategori-kategori analisis dasarnya, dengan menjelaskan secara lebih terperinci cara bekerja bagian-bagian dari sistem, input-output, proses, umpan balik, dan sebagainya.

Dalam pandangan Easton, “fakta politik” dapat dibedakan dari fakta sosial lain, yang keduanya saling memengaruhi. Dalam kaitannya dengan pemahaman mengenai fakta politik tersebut diperlukan konstruksi teoretis yang dapat dipakai untuk menjelaskan fakta-fakta tersebut. Menurut Easton, karena tidak menjelaskan peristiwa, fakta-fakta tersebut harus diurutkan dalam cara tertentu. Dalam hal ini perlu kerangka kerja umum yang di dalamnya fakta-fakta tersebut memperoleh makna lebih (Chilcote: 190). Kerangka kerja umum itulah yang kemudian dikenal sebagai teori sistem umum.

Cara bekerja para teoretisi untuk memahami dunia empiris mendasarkan pada kerangka kerja umum yang dimiliki oleh para teoretisi untuk kemudian dijadikan sarana bagi pemahaman lebih lanjut terhadap kehidupan politik yang ada. Cara berpikir ini sangat identik dengan kerangka berpikir Max Weber tentang “konsep tipe ideal”.

Setelah menegaskan kebutuhan adanya teori-teori sistem, Easton mengidentifikasi beberapa ciri dari sistem politik. Ciri-ciri tersebut adalah (1) unit-unit yang membentuk sistem itu dan luasnya batas-batas pengaruh sistem itu, (2) “input” dan “output” dari sistem yang tecermin dalam keputusan-keputusan yang dibuat (output) dan proses pembuatan keputusan (input) dalam sistem tersebut, (3) jenis dan tingkat diferensiasi dalam sistem tersebut,

dan (4) tingkat integrasi sistem politik yang mencerminkan tingkat efisiensinya.¹³

Melalui ciri-ciri tersebut, dapat dibedakan sistem politik dari lingkungannya (sistem sosial lainnya), yaitu dengan membuat pembatasan melalui pemahaman bahwa sistem politik adalah rangkaian tindakan yang berhubungan dengan “keputusan-keputusan yang mengikat” suatu masyarakat. Unit-unit sistem politik adalah “tindakan-tindakan politik”. Dengan demikian, tindakan yang tidak berhubungan dengan keputusan-keputusan yang mengikat masyarakat bukan tindakan politik dan bukan unit yang membentuk sistem politik. Tindakan-tindakan tersebut kemudian membentuk sistem sosial lain yang diidentifikasi sebagai lingkungan di luar sistem politik.

Input dalam bentuk tuntutan dan dukungan menjadi masukan sistem politik. Tuntutan dapat datang dari dalam sistem itu sendiri (tuntutan internal) sebagai akibat dari keinginan untuk mengubah hubungan-hubungan politik dari para anggotanya sendiri. Juga dari luar sistem (tuntutan eksternal) yang datang dari masyarakat atau berasal dari sistem-sistem lain dapat berupa pengaruh ekologi, sistem ekonomi, sistem kebudayaan, sistem kepribadian, struktur sosial, dan sistem kependudukan.

Input berupa tuntutan tersebut akan berubah menjadi isu yang akan diproses menjadi kebijakan apabila memperoleh dukungan yang memungkinkan. Dukungan itu dapat berupa pernyataan terbuka dan tegas atau dalam bentuk keadaan pikiran. Sementara itu, efektivitas dukungan terkait dengan tiga hal, yaitu komunitas politik, rezim, dan pemerintah.

Easton mengatakan tidak ada sistem politik yang dapat berjalan tanpa dukungan anggotanya terhadap keberadaan kelompok yang berusaha memecahkan perbedaan atau mempromosikan kebutuhan (tuntutan) melalui tindakan yang penuh damai pada umumnya.¹⁴ Artinya dukungan tidak akan efektif tanpa kekuatan dari komunitas

13 Lihat Mochtar Mas'ood dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, UGM Press, 1989, hlm. 3.

14 Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown, *Perbandingan Politik*, alih bahasa A.R. Henri Sitanggang, edisi VI, Erlangga, 1992, hlm. 44.

politik tertentu yang memungkinkan proses perubahan dari tuntutan menjadi isu – sesuatu yang siap untuk diperjuangkan, dapat terjadi.

Meskipun konsep kekuasaan, pengambilan keputusan, kewenangan, dan kebijakan adalah esensial dalam gagasan kehidupan politik sebagaimana dijelaskan Easton sebagai alokasi nilai-nilai kewenangan (*authoritative*) dalam masyarakat,¹⁵ Easton tidak menempatkan kekuasaan sebagai yang deterministik, tetapi memandang kekuasaan sebagai bagian dari konsep lain dalam sistem politik. Itulah sebabnya, Easton menolak konsep negara sebagai organisasi kekuasaan yang memiliki orientasi dan kepentingan tersendiri yang berlawanan dan dominan ketika berhadapan dengan kepentingan masyarakat.

Easton memisahkan sistem politik dengan masyarakat secara keseluruhan karena baginya sistem politik adalah sistem yang berupaya mengalokasikan nilai-nilai di tengah masyarakat secara otoritatif. Alokasi nilai hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan yang *legitimate* (otoritatif) di mata warga negara dan konstitusi. Suatu sistem politik bekerja untuk menghasilkan suatu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*) yang disebut kebijakan (*policy*) untuk mengalokasikan nilai.

Unit-unit dalam sistem politik menurut Easton adalah tindakan politik (*political actions*), yaitu kondisi seperti pembuatan UU, pengawasan DPR terhadap Presiden, tuntutan elemen masyarakat terhadap pemerintah, dan sejenisnya. Dalam awal kerjanya, sistem politik memperoleh masukan dari unit input.

Input adalah pemberi makan sistem politik. Input terdiri atas dua jenis: tuntutan dan dukungan. Tuntutan dapat muncul, baik dalam sistem politik maupun dari lingkungan *intrasocietal* ataupun *extrasocietal*. Tuntutan ini dapat berkenaan dengan barang dan pelayanan (misalnya upah, hukum ketenagakerjaan, jalan, sembako), berkenaan dengan regulasi (misalnya keamanan umum, hubungan industrial), ataupun berkenaan dengan partisipasi dalam

15 Untuk memahami lebih lanjut tentang “Alokasi Nilai-nilai Otoritatif bagi Masyarakat” lihat, David Easton, *The Political Systems*, Alfred A. Knopf, *Pembangunan Politik dalam Perspektif*, penyunting: Sahat Simamora, Bina Aksara, 1985, hlm. 29-47.

sistem politik (misalnya mendirikan partai politik, kebebasan berorganisasi).

Tuntutan yang sudah terstimulasi kemudian menjadi garapan aktor-aktor dalam sistem politik yang bersiap untuk menentukan masalah yang penting untuk didiskusikan melalui saluran-saluran yang ada dalam sistem politik. Pada sisi lain, dukungan (*support*) merupakan tindakan atau orientasi untuk melestarikan ataupun menolak sistem politik. Jadi, secara sederhana dapat disebutkan bahwa dukungan memiliki dua corak, yaitu positif (*forwarding*) dan negatif (*rejecting*) kinerja sebuah sistem politik.

Setelah tuntutan dan dukungan diproses dalam sistem politik, keluarannya disebut output. Menurut Easton, output ini berkisar pada dua entitas, yaitu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*). Output ini pada kondisi lebih lanjut akan memunculkan *feedback* (umpan balik), baik dari kalangan dalam sistem politik maupun lingkungan. Reaksi ini akan diterjemahkan kembali ke dalam format tuntutan dan dukungan, dan secara lebih lanjut meneruskan kinerja sistem politik. Demikian proses kerja ini berlangsung dalam pola siklus.

Dalam karyanya yang lain – *A Framework for Political Analysis* (1965) dan *A System Analysis of Political Life* (1965), Chilcote menyebutkan bahwa Easton mulai mengembangkan serta memerinci konsep-konsep yang mendukung karya sebelumnya –penjelasannya yang abstrak, dengan mencoba mengaplikasikannya pada kegiatan politik konkret dengan menegaskan hal-hal berikut.

1. Masyarakat terdiri atas seluruh sistem yang ada di dalamnya serta bersifat terbuka. Sistem politik adalah seperangkat interaksi yang diabstraksikan dari totalitas perilaku sosial, tempat nilai-nilai dialokasikan ke dalam masyarakat secara otoritatif. Kalimat ini sekaligus merupakan definisi politik dari Easton; dan lingkungan terdiri atas *intrasocietal* dan *extrasocietal*. Lingkungan *intrasocietal* terdiri atas lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik, tetapi masih dalam masyarakat yang sama. Lingkungan *intrasocietal* terdiri atas lingkungan ekologis (fisik, nonmanusia). Contoh lingkungan ini adalah kondisi geografis wilayah yang didominasi, misalnya

oleh pegunungan, maritim, padang pasir, iklim tropis ataupun dingin.

2. Lingkungan biologis (berhubungan dengan keturunan ras). Contoh lingkungan ini adalah Semitic, Teutonic, Arianic, Mongoloid, Skandinavia, Anglo-Saxon, Melayu, Austronesia, Caucassoid, dan sejenisnya.
3. Lingkungan psikologis. Contoh lingkungan ini adalah *postcolonial*, bekas penjajah, maju, berkembang, terbelakang, ataupun superpower.
4. Lingkungan sosial. Contoh lingkungan ini adalah budaya, struktur sosial, kondisi ekonomi, dan demografis.
5. Lingkungan ekstrasosietal adalah bagian dari lingkungan fisik serta sosial yang terletak di luar batasan sistem politik dan masyarakat tempat sistem politik berada. Lingkungan *extrasocietal* terdiri atas sistem sosial internasional, contohnya adalah kondisi pergaulan masyarakat dunia, sistem ekonomi dunia, gerakan feminisme, gerakan revivalisme Islam, dan sejenisnya, atau yang sekarang dikenal sebagai terminologi *international regime* (rezim internasional) yang sangat banyak variannya.

Sistem ekologi internasional, contohnya sistem ekologi internasional adalah keterpisahan negara berdasarkan benua (Amerika, Eropa, Asia, Australia, Afrika), kelangkaan sumber daya alam, geografi wilayah berdasarkan lautan (Asia Pasifik, Atlantik), isu lingkungan, seperti *global warming* atau berkurangnya hutan atau paru-paru dunia.

Sistem politik internasional, contohnya adalah PBB, NATO, ASEAN, ANZUS, European Union, kelompok negara Asia Afrika, blok-blok perdagangan dan poros-poros politik khas dan menjadi fenomena di berbagai belahan dunia. Termasuk ke dalam sistem politik internasional adalah pola-pola hubungan politik antarnegara, seperti hegemoni, polarisasi kekuatan, dan tata hubungan dalam lembaga-lembaga internasional.

Model arus sistem politik di atas menunjukkan bahwa lingkungan, baik *intrasocietal* maupun *extrasocietal*, mampu memengaruhi tuntutan dan dukungan yang masuk ke dalam sistem politik. Keunggulan model arus sistem politik ini adalah lebih terperinci pada sistem politik yang pada hakikatnya bersifat terbuka. Dua jenis lingkungan, *intrasocietal* dan *extrasocietal* mampu memengaruhi mekanisme input (tuntutan dan dukungan) sehingga struktur proses dan output harus lincah dalam mengadaptasinya.

Tuntutan dan dukungan dikonversi dalam sistem politik bermuara pada output yang dikeluarkan oleh otoritas. Otoritas berarti lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan ataupun tindakan dalam bentuk *policy* (kebijakan), dan bukan sembarang lembaga, tetapi diposisikan oleh negara (*state*). Output ini kembali dipersepsi oleh lingkungan dan proses siklus kembali berlangsung.

Ulasan Chilcote terhadap pemikiran Almond juga terurai dalam tiga fase yang membentuk pemikirannya. *Pertama*, fase ketika Almond mengemukakan pandangannya dengan tetap berpegang pada pemahaman sistem politik dari Easton. Di sini, masalah fungsi dan struktur dijadikan sebagai penjelas kotak hitam sistem politik. Secara khusus, Almond juga memperkenalkan budaya politik, yang melekat pada sistem politik dalam bentuk orientasi tertentu dari tindakan politik. Pada fase berikutnya, Almond mengedepankan ciri-ciri sistem politik yang berlaku secara universal.

Dengan membagi input dan output dalam fungsi-fungsi tertentu, pandangan Almond tentang proses politik menjadi sedikit berbeda dengan Easton. Fase terakhirnya merupakan penyempurnaan dari pendekatan fungsionalnya, yang kemudian menghasilkan penjelasan tentang fungsi-fungsi politik yang terkait dengan pembentukan input, seperti artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, komunikasi, sosialisasi, dan rekrutmen politik. Fungsi output: pembuatan, penerapan, dan penghakiman kebijakan.

Easton mendefinisikan politik sebagai *proses alokasi nilai dalam masyarakat secara otoritatif*. Dikatakan *secara otoritatif* karena menjadikan konsep sistem politik Easton langsung berhubungan

dengan negara.¹⁶ Atas definisi Easton ini, Michael Saward menyatakan adanya konsekuensi-konsekuensi logis berikut:

1. bagi Easton hanya ada satu otoritas, yaitu otoritas negara;
2. peran dalam mekanisme output (keputusan dan tindakan) bersifat eksklusif, yaitu *hanya* di tangan lembaga yang memiliki otoritas;
3. Easton menekankan pada *keputusan yang mengikat* dari pemerintah, sehingga: (a) keputusan selalu dibuat oleh pemerintah yang legitimasinya bersumber dari konstitusi; (b) legitimasi keputusan oleh konstitusi dimaksudkan untuk menghindari *chaos* politik;
4. sangat penting bagi negara untuk selalu beroperasi secara *legitimate*.

Easton mengidentifikasi empat atribut yang perlu diperhatikan dalam setiap kajian sistem politik, yaitu sebagai berikut.

1. *Unit-unit dan batasan-batasan suatu sistem politik*

Serupa dengan paradigma fungsionalisme, dalam kerangka kerja sistem politik pun terdapat unit-unit yang satu sama lain saling berkaitan dan saling bekerja sama untuk menggerakkan roda kerja sistem politik. Unit-unit ini adalah lembaga-lembaga yang bersifat otoritatif untuk menjalankan sistem politik, seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, lembaga masyarakat sipil, dan sejenisnya. Unit-unit ini bekerja dalam batasan sistem politik, misalnya dalam cakupan wilayah negara atau hukum, wilayah tugas, dan sejenisnya.

2. *Input-output*

Input merupakan masukan dari masyarakat ke dalam sistem politik. Input dari masyarakat dapat berupa *tuntutan* dan *dukungan*. *Tuntutan* secara sederhana dapat disebut seperangkat kepentingan

16 Michael Saward, *The Wider Canvas: Representation and Democracy in State and Society* dalam Sonia Alonso, John Keane, and Wolfgang Merkel, eds., *The Future of Representative Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2011, hlm. 80.

yang alokasinya belum merata atas sejumlah unit masyarakat dalam sistem politik. *Dukungan* secara sederhana adalah upaya masyarakat untuk mendukung keberadaan sistem politik agar terus berjalan. *Output* adalah hasil kerja sistem politik yang berasal dari tuntutan dan dukungan masyarakat. *Output* terbagi dua, yaitu *keputusan* dan *tindakan* yang biasanya dilakukan oleh pemerintah. *Keputusan* adalah pemilihan satu atau beberapa pilihan tindakan sesuai dengan tuntutan atau dukungan yang masuk. Sementara itu, *tindakan* adalah implementasi konkret pemerintah atas keputusan yang dibuat.

3. *Diferensiasi dalam sistem*

Sistem yang baik harus memiliki diferensiasi (pembedaan dan pemisahan) kerja. Pada masyarakat modern yang rumit tidak mungkin satu lembaga dapat menyelesaikan seluruh masalah. Misalkan saja proses penyusunan Undang-undang Pemilu, tidak bisa hanya mengandalkan DPR sebagai penyusun utama, tetapi juga harus melibatkan Komisi Pemilihan Umum, lembaga pemantau kegiatan pemilu, kepresidenan, ataupun kepentingan partai politik, serta lembaga swadaya masyarakat. Dengan demikian, dalam konteks undang-undang pemilu ini, terdapat sejumlah struktur (aktor) yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri.

4. *Integrasi dalam sistem*

Integrasi adalah keterpaduan kerja antarunit yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama. Undang-undang Pemilihan Umum tidak akan diputuskan serta ditindaklanjuti jika tidak ada kerja yang terintegrasi antara DPR, kepresidenan, KPU, Bawaslu, partai politik, dan media massa.

Ada pula yang berpendapat bahwa untuk memahami arti sistem politik, dapat ditempuh dengan cara berikut:

1. memahaminya dari sudut kesatuan arti yang bulat dan tidak terpisah;
2. memahaminya secara analitis-divergen dan konvergen, artinya terlebih dahulu mengusahakan kejelasan setiap kata yang membentuk kebulatan arti, walaupun apabila dipandang

dari sudut kejernihan ilmu, terkadang keluar dari makna aslinya.

Karena masing-masing pendekatan itu tidak cukup tuntas, sebaiknya keduanya saling mengisi. Jalan pertama dengan cara menyepakati bahwa yang dimaksud dengan sistem politik adalah berbagai macam kegiatan dan proses dari struktur dan fungsi yang bekerja dalam unit atau kesatuan tertentu. Adapun yang dimaksud kesatuan termasuk negara atau masyarakat. Dengan demikian, istilah sistem bukan hal yang baru, terutama apabila dikaitkan dengan fenomena politik dalam negara atau masyarakat.

Gabriel A. Almond dan G. Bingham Powell, Jr. mengatakan bahwa sistem politik adalah:

"The use of this term-instead of such terms as "government", "nation", or "state"-reflects a new way of viewing political phenomena. Indeed, the new terms include some new names for old things, and some new terms refer to activities and processes which were not formerly recognized as being parts or aspects of politics." (Penggunaan istilah tersebut sebagai pengganti istilah "pemerintah", "bangsa", atau "negara" mencerminkan cara baru dalam meninjau fenomena politik. Memang istilah baru itu mengandung beberapa penamaan baru dan beberapa sebutan baru yang menunjuk pada berbagai aktivitas dan proses yang sebelumnya tidak diakui sebagai bagian dari aspek politik).

B. Sistem Politik Indonesia

Sistem politik sama seperti sistem kehidupan lainnya, mempunyai kekhasan, yaitu adanya integrasi, keteraturan, keutuhan, organisasi, koherensi, keterhubungan, dan saling kebergantungan bagian-bagiannya. Banyak definisi yang berusaha menjelaskan sistem politik Indonesia, di antaranya sebagai berikut.

1. Sistem politik Indonesia adalah seperangkat interaksi yang diabstraksikan dari totalitas perilaku sosial melalui nilai-nilai yang disebarkan kepada masyarakat dan negara Indonesia. Dengan pengertian tersebut lingkungan intramasyarakat akan memengaruhi sistem politik Indonesia, di antaranya adalah

landasan rohaniah bangsa, falsafah negara, doktrin politik, ideologi politik, dan sistem nilai.

2. Sistem politik Indonesia adalah kumpulan atau keseluruhan berbagai kegiatan dalam negara Indonesia yang berkaitan dengan kepentingan umum termasuk proses penentuan tujuan, upaya mewujudkan tujuan, pengambilan keputusan, seleksi dan penyusunan skala prioritasnya.
3. Sistem politik Indonesia berlaku di Indonesia, baik seluruh proses yang utuh maupun sebagian. Sistem politik di Indonesia dapat menunjuk pada sistem yang pernah berlaku di Indonesia, yang sedang berlaku di Indonesia, atau yang berlaku selama berdirinya negara Indonesia sampai sekarang.
4. Sistem politik Indonesia berfungsi sebagai mekanisme yang sesuai dengan dasar negara, ketentuan konstitusional juga memperhitungkan lingkungan masyarakatnya secara real.

Banyak faktor yang dapat memengaruhi sistem politik Indonesia, di antaranya faktor lingkungan, sosial budaya, dan kondisi ekonomi suatu negara. Pengaruh tersebut membentuk perilaku politik dalam masyarakat dan negara, baik pemegang kekuasaan maupun yang dikuasai dan dikendalikan oleh kekuasaan yang ada. Oleh karena itu, David Easton mengatakan bahwa sistem politik adalah kehidupan politik yang merupakan sistem interaksi yang ditentukan oleh fakta yang berhubungan dengan penyebaran nilai-nilai secara otoritatif dalam masyarakat.

Menurut Rusadi, sifat negara Indonesia mengandung unsur falsafah, gagasan, cita-cita, nilai-nilai, doktrin, atau wawasan yang melekat pada Indonesia. Oleh karena itu, sistem politik Indonesia merupakan sistem khas atau politik yang bersifat keindonesiaan yang diwarnai oleh nilai-nilai luhur Pancasila, UUD 1945, nilai-nilai proklamasi, Bhineka Tunggal Ika, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sistem politik di Indonesia dapat diinterpretasikan, baik sebagai seluruh proses sejarah dari saat berdirinya negara Indonesia sampai dewasa ini maupun hanya dalam periode tertentu dari proses perjalanan sejarah. Dalam kenyataan sejarahnya, dapat dijumpai

perbedaan esensial sistem politik di Indonesia dari periode yang satu ke periode yang lain, misalnya sistem politik *demokrasi liberal*, sistem politik *demokrasi terpimpin*, dan sistem politik *demokrasi Pancasila*, sedangkan falsafah negara tetap tidak berubah. Apa penyebab adanya perbedaan, bahkan gejala bertolak belakang antara cita-cita dan implementasinya? Jawabannya mengandung dua kemungkinan yang harus diselidiki lebih lanjut, yaitu:

1. falsafah tidak besar pengaruhnya terhadap sistem politik dan para politisi;
2. belum ditemukan standar dan model sistem politik Indonesia yang sesuai dan mendukung cita-cita negara.

C. Ciri-ciri, Unsur-unsur, dan Sifat Sistem

1. Ciri-ciri Sistem

Menurut Elias M. Awad (1979: 5-8), ciri-ciri sistem adalah:

- a. terbuka;
- b. terdiri atas dua atau lebih subsistem;
- c. saling bergantung;
- d. kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungannya;
- e. kemampuan untuk mengatur diri sendiri;
- f. tujuan dan sasaran.

Adapun Dan Voich Jr. dan William A. Schrode menyebutkan ciri-ciri pokok sistem, yaitu:

- a. perilaku yang bertujuan;
- b. menyeluruh;
- c. terbuka;
- d. melakukan kegiatan transformasi;
- e. saling terkait mekanisme kontrol.

2. *Ciri-ciri Pokok dari Sistem*

Sistem mempunyai ciri-ciri pokok berikut:

- a. mempunyai tujuan;
- b. mempunyai batas (*boundaries*);
- c. memiliki sifat terbuka dalam arti berinteraksi dengan lingkungan;
- d. terdiri atas berbagai unsur atau komponen (*sub system*) yang saling bergantung dan berhubungan;
- e. melakukan kegiatan atau proses transformasi atau proses mengubah masukan menjadi keluaran (*processor or transformator*);
- f. memiliki mekanisme kontrol dengan memanfaatkan umpan balik.

Demikian, setiap sistem mempunyai kemampuan mengatur dirinya sendiri dan menyesuaikan diri dengan lingkungan. Berdasarkan ciri-ciri sistem tersebut, dapat dikatakan bahwa sistem memiliki ciri-ciri yang terbuka dari lingkungan, merupakan kumpulan unsur, interdependensi satu dan lainnya, menyeluruh, dapat beradaptasi, memiliki kapasitas, dapat melakukan transformasi, memiliki mekanisme kontrol, serta bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

3. *Sistem, Unsur dan Tujuan Sistem*

Secara sederhana, sistem merupakan sehimpunan unsur yang berkaitan untuk mencapai tujuan bersama. Pengertian ini dapat digambarkan dengan beberapa contoh sistem, unsur, dan tujuannya seperti yang terlihat pada bagan berikut (berdasarkan Mudrick dan Ross, 1982 dan Bagan, Sistem, unsur-unsur dan tujuannya).

Sistem	Unsur-unsur	Tujuan
tubuh	organ-organ, kerangka	homeostasis
negara	legislatif, eksekutif, yudikatif	kesejahteraan
DPR	anggota, perlengkapan bangunan, PNS	undang-undang

4. *Sifat Dasar Sistem*

a. *Perilaku yang memiliki tujuan*

Salah satu sifat pokok semua sistem adalah orientasi objektifnya dan perilaku yang memiliki tujuan. Pada umumnya, tujuan sistem adalah menciptakan nilai dengan jalan mengombinasi dan memanfaatkan sumber daya dengan cara tertentu.

Nilai yang diciptakan dengan bantuan sumber daya tersebut mencerminkan tujuan sistem yang bersangkutan. Setiap sistem memiliki tujuan berganda yang masing-masing memiliki prioritas lebih tinggi dibandingkan dengan tujuan lain.

b. *Pengertian “wholism” (kadang-kadang “holism”)*

Hal yang bersifat sentral bagi konsep *wholism*, yaitu teori yang menyatakan bahwa faktor-faktor yang mendeterminasi keseluruhan yang tidak dapat diuraikan adalah ide bahwa keseluruhan melebihi jumlah dari bagian-bagiannya. Ide tersebut juga merupakan landasan sinergi, atau tindakan yang terkombinasi.

Dalam pengertian *wholism*, makna adanya suboptimasi sasaran individual ditujukan untuk mengoptimalkan pencapaian sasaran sistem yang bersangkutan secara keseluruhan.

c. *Soal keterbukaan*

Interaksi dengan lingkungan merupakan sifat dasar semua sistem terbuka. Sistem real, sebagai sistem terbuka dipengaruhi oleh lingkungan, tetapi juga memengaruhi lingkungan. Lingkungan merupakan sumber penyuplai sumber daya yang digunakan oleh sistem terbuka, dan sebagai pemakai nilai yang diciptakan oleh

sistem tersebut. Sistem terbuka juga menunjukkan ciri yang disebut *equifinality*, yang berarti bahwa suatu kearifan final sistem tertentu dapat dicapai dari berbagai macam kondisi awal yang berbeda, dan sebaliknya. Konsep *equifinality* menimbulkan implikasi penting bagi manajemen sistem keorganisasian. Artinya, bahwa dimunculkan kebutuhan pendekatan situasional multidimensional terhadap pemecahan problem dan pengambilan keputusan. Inilah intisari pandangan sistem yang dihubungkan dengan manajemen.

d. *Persoalan transformasi*

Sistem menciptakan nilai melalui jalan memanfaatkan dan mentransformasi sumber daya menjadi output untuk merealisasikan tujuan yang hendak dicapai.

e. *Persoalan antar-keterkaitan*

Konsep antar-keterkaitan berhubungan dengan interaksi internal dan interdependensi berbagai bagian dari sistem, beserta interaksi sistem yang bersangkutan dengan lingkungan. Konsep tingkatan juga penting bagi sistem keorganisasian.

f. *Persoalan mekanisme pengawasan*

Karena sifat terbuka suatu sistem dan keterkaitan antar-bagiannya, setiap sistem harus responsif terhadap lingkungan dan kebutuhan internalnya. Setiap sistem harus mengatur dirinya sendiri ketika berkembang melalui siklus kehidupan. Kebanyakan sistem nyata menunjukkan ciri-ciri “lingkaran tertutup” (*close loop*) yang memungkinkan mereka mengatur diri mereka sendiri. Untuk kebanyakan sistem terbuka yang beroperasi dalam lingkungan yang kompleks, keadaan keseimbangan yang terus-menerus mengalami perubahan, terkadang disebut sebagai “keseimbangan dinamis”. Upaya mempertahankan kondisi keseimbangan tersebut mengharuskan sistem yang bersangkutan mengevaluasi kondisi-kondisi yang berubah dan menyesuaikan diri melalui proses umpan balik (*feedback*) dan penyesuaian (*adaptation*) dengan jalan memanfaatkan tipe mekanisme kontrol tertentu.

D. Ruang Lingkup Ilmu Politik

Pengertian ilmu politik dan pendekatan dalam ilmu politik cukup bervariasi seiring beragamnya konsep dan definisi yang berkembang dalam ilmu-ilmu sosial. Ilmu politik lahir ketika nenek moyang manusia sudah hidup berkelompok.

Ada beberapa definisi tentang ilmu politik, yaitu sebagai berikut.

1. Ilmu politik adalah pengetahuan yang memikirkan dan mengkaji secara mendalam urusan negara dan kenegaraan, yang berhubungan dengan penguasa, pemerintah, lembaga negara, dan masyarakat.
2. Menurut Miriam Budiardjo, ilmu politik merupakan ilmu yang berhubungan dengan negara, oleh karena itu perlu mengetahui lebih mendalam mengenai konsep negara. Negara adalah organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.
3. Menurut Roger F. Soltau dalam *Introduction to Politics*, “ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari negara, tujuan negara, dan lembaga yang akan melaksanakan tujuan itu; serta hubungan antara negara dan warga negaranya serta dengan negara lain”.
4. J. Bartens mengatakan bahwa ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan negara yang merupakan bagian dari kehidupan masyarakat dan tugas-tugasnya.
5. Ilmu politik juga diartikan sebagai ilmu yang mempelajari kekuasaan dalam suatu negara. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku.
6. Menurut Harold D. Lasswell dan A. Kaplan dalam *Power and Society*, “ilmu politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan”.
7. Deliar Noer mengatakan bahwa ilmu politik memusatkan perhatian pada masalah kekuasaan dalam kehidupan bersama atau masyarakat.

8. Ilmu politik juga berkaitan dengan pembuatan keputusan. Keputusan (*decision*) adalah membuat pilihan di antara beberapa alternatif. Aspek keputusan banyak menyangkut soal pembagian yang oleh Harold D. Lasswell, dirumuskan sebagai: "*Who Gets what, when, How*".
9. Joyce Mitchel dalam bukunya *Political Analysis and Public Policy* mengatakan bahwa ilmu politik adalah ilmu mengenai pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijaksanaan umum untuk masyarakat seluruhnya.
10. Karl W. Deutsch mengatakan bahwa ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari cara-cara pengambilan keputusan melalui sarana umum.
11. Menurut Hoogerwerf, kebijakan umum adalah membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan.
12. Menurut David Eston, ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijaksanaan umum.
13. Politik juga berkaitan dengan pembagian kekuasaan atau penjabatan dari nilai-nilai (*values*) dalam masyarakat. Dengan demikian, ilmu politik adalah ilmu tentang sistem distribusi kekuasaan dalam suatu pemerintahan dan negara.
14. Ilmu politik adalah ilmu yang berbicara tentang eksistensi negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijaksanaan, dan *distribution of power* dalam suatu pemerintahan atau negara.

Salah satu fokus perhatian ilmu politik dalam masalah kekuasaan adalah:

1. upaya memperoleh kekuasaan;
2. mempertahankan kekuasaan;
3. penggunaan kekuasaan;
4. bagaimana menghambat penggunaan kekuasaan.

Adapun bidang kajian ilmu politik meliputi:

1. teori ilmu politik, meliputi teori politik dan sejarah perkembangan ide-ide politik;

2. lembaga-lembaga politik, meliputi UUD, pemerintahan nasional, pemda dan lokal, fungsi ekonomi dan sosial pemerintah dan perbandingan lembaga-lembaga politik;
3. partai politik, meliputi organisasi kemasyarakatan, pendapat umum, partisipasi warga negara dalam pemerintahan dan administrasi;
4. hubungan internasional, meliputi politik internasional, organisasi internasional, administrasi internasional, dan hukum internasional.

Kata 'politik' dapat menunjuk pada:

1. Segi kehidupan manusia untuk kekuasaan (*power relation*). Misalnya:
 - a. kebebasan politik;
 - b. kejahatan politik;
 - c. kegiatan politik;
 - d. hal-hal yang berkaitan dengan politik.
2. Tujuan yang hendak dicapai:
 - a. politik keuangan;
 - b. politik luar negeri;
 - c. dalam negeri;
 - d. ekonomi, dan sebagainya.

E. Sejarah Sistem Politik di Indonesia

Sejarah sistem politik di Indonesia terdiri atas beberapa sistem politik yang pernah berlaku, yaitu sebagai berikut:

1. Masa Orde Lama (Parlementer)

Masa 1950-1959 adalah era Presiden Soekarno yang menggunakan konstitusi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950. Periode ini berlangsung mulai 17 Agustus 1950

sampai 6 Juli 1959. Sebelum Republik Indonesia Serikat dinyatakan bubar, terjadi demo besar-besaran menuntut pembentukan negara kesatuan. Melalui perjanjian antara tiga negara bagian, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, dan Negara Sumatera Timur dihasilkan perjanjian pembentukan Negara Kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1950.

Sejak 17 Agustus 1950, negara Indonesia diperintah dengan menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (UUDS 1950) yang menganut sistem kabinet parlementer. UUDS 1950 adalah konstitusi yang berlaku di negara Republik Indonesia sejak 17 Agustus 1950 hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

UUDS 1950 ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, dalam Sidang Pertama Babak ke-3 Rapat ke-71 DPR RIS tanggal 14 Agustus 1950 di Jakarta. Konstitusi ini dinamakan “sementara”, karena hanya bersifat sementara, menunggu terpilihnya Konstituante hasil pemilihan umum yang akan menyusun konstitusi baru. Pemilihan Umum 1955 berhasil memilih Konstituante secara demokratis, tetapi gagal membentuk konstitusi baru hingga berlarut-larut.

Pada masa sistem pemerintahan parlementer terjadi penyimpangan dari ketentuan UUD 1945, antara lain:

- a. Berubah fungsi komite nasional Indonesia pusat dari pembantu presiden menjadi badan yang disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN yang merupakan wewenang MPR.
- b. Terjadinya perubahan sistem kabinet presidensial menjadi kabinet parlementer berdasarkan usul BP-KNIP didasarkan pada konstitusi RIS. Pemerintahan yang diterapkan saat itu adalah sistem parlementer kabinet semu (*Quasy Parliamentary*). Sistem Pemerintahan yang dianut pada masa konstitusi RIS bukan kabinet parlementer murni karena parlemen tidak mempunyai kedudukan yang sangat menentukan terhadap kekuasaan pemerintah.

Landasannya adalah UUD '50 pengganti konstitusi RIS '49. Sistem Pemerintahan yang dianut adalah parlementer kabinet dengan demokrasi liberal yang masih bersifat semu. Ciri-ciri:

- a. Presiden dan wakil presiden tidak dapat diganggu gugat.
- b. Menteri bertanggung jawab atas kebijakan pemerintahan.
- c. Presiden berhak membubarkan DPR.
- d. Perdana Menteri diangkat oleh Presiden.

Demokrasi terpimpin diasosiasikan dengan kepemimpinan Soekarno yang otoriter. Hal itu berawal dari gagalnya usaha untuk kembali ke UUD 1945 melalui Konstituante dan serentetan peristiwa politik yang mencapai klimaksnya pada bulan Juni 1959. Inilah yang menyebabkan Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 dalam acara resmi di Istana Merdeka. Isi Dekrit Presiden di antaranya adalah pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 dalam kerangka sebuah sistem demokrasi, yaitu Demokrasi Terpimpin. Dekrit ini mendapatkan sambutan dari masyarakat Republik Indonesia yang pada waktu itu menantikan kehidupan negara yang stabil. Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden, Kabinet Djuanda dibubarkan dan pada tanggal 9 Juli 1959 diganti dengan Kabinet Kerja. Dalam kabinet tersebut, Presiden Soekarno bertindak sebagai perdana menteri, sedangkan Ir. Djuanda bertindak sebagai menteri pertama.

Presiden mempunyai kekuasaan mutlak sehingga mampu menyalahkan kekuasaan-kekuasaan yang menghalanginya sehingga nasib parpol ditentukan oleh presiden (10 parpol yang diakui). Pada masa ini, tidak ada kebebasan mengeluarkan pendapat, semua lembaga yang pernah ada dibubarkan oleh Presiden diganti dengan orang-orang pilihan Presiden sendiri. Presiden Soekarno mendeklarasikan diri sebagai presiden seumur hidup. Sebagai akibatnya berkembang ideologi Nasakom, dan Indonesia keluar dari organisasi dunia, yaitu PBB. Akhir dari masa demokrasi terpimpin adalah pemberontakan PKI pada tahun 1965.

2. Masa Orde Baru

Masa Orde Baru diawali dengan pengangkatan Soeharto sebagai presiden melalui Supersemar. Pada masa Orde Baru ini, pemerintah bertekad untuk menjalankan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Sistem yang ditetapkan adalah Demokrasi Pancasila dan sistem presidensial. Pada masa ini, kepemimpinan atau kekuasaan presiden sangat besar dalam menopang dan mengatur seluruh proses politik, yang mengakibatkan terjadinya sentralistik kekuasaan pada presiden.

Demokrasi tidak terlaksana, tidak ada rotasi kekuasaan eksekutif, pembatasan rekrutmen politik, dan KKN merajalela. Kepemimpinan Soeharto banyak sekali diwarnai dengan adanya lobi politik yang tidak sehat. Pada masa Soeharto, komunikasi antarpolitical politik yang mendudukkan wakilnya di DPR/MPR tidak lagi bisa menampung aspirasi rakyat, kekuasaan politik Indonesia berpusat pada presiden. Selain itu, badan legislatif tidak lagi berfungsi sebagai suara rakyat, tetapi hanya mendukung presiden. Kritik yang terlalu keras dilontarkan oleh anggota DPR/MPR berakhir dengan tuntutan seluruh massa (dimotori oleh mahasiswa) maka pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto mengundurkan diri dan diganti oleh Wapres Prof. B.J. Habibie.

Andreas Vickers seorang *associate professor* di Universitas Wollongong Australia membagi sejarah Orde Baru dalam tiga babak yang saling berkaitan, yaitu sebagai berikut.¹⁷

a. Periode Honeymoon

Fase pertama, mengutip pendapat Umar Kayam, Vickers menyebut periode 1967-1974 sebagai fase Honeymoon. Pada periode ini sistem politik di negeri ini relatif terbuka. Bangsa Indonesia bisa menikmati kebebasan pers. Militer tidak mendominasi banyak aspek pemerintahan. Sebaliknya, militer menjalin aliansi dengan mahasiswa, kelompok Islam, dan sejumlah tokoh politik pada masa Soekarno. Soeharto menjalin hubungan erat sehingga menjadi jalinan triumvirate yang kuat dengan Adam Malik yang dikenal sebagai

¹⁷ Safriani, *Sejarah Politik di Indonesia Masa Orde Baru dan Reformasi*, Makalah, FISIP Universitas Maluku Shaleh, tanpa tahun, hlm. 6-15.

tokoh politik kekirian (Tan Malakaist) dan Hamengkubuwono IX (9) yang dikenal sebagai Soekarno liberal.

Periode ini diakhiri dengan peristiwa Malari disertai dengan tekanan atas kekuatan mahasiswa pada satu pihak dan pada pihak lain sebuah upaya Soeharto membangun kekuatan dari tekanan lawan politik di tubuh militer. Arus politik pada masa itu memunculkan tokoh populer, Ali Moertopo dengan para pengikutnya yang menyebar di hampir semua posisi politik dan birokrasi. Bersamaan dengan itu, arus politik membawa Indonesia untuk melakukan pengintegrasian Timor Timur menjadi bagian dari Indonesia pada tahun 1976.

b. Periode Stalinist

Fase kedua adalah periode tahun 1974-1988/1989 yang disebut sebagai fase Stalinist. Pada fase ini, otoritarianisme menjadi ciri yang mengedepankan dalam arena kepolitikan di Indonesia. Pemerintahan menerapkan kebijakan Normalisasi Kehidupan Kampus, Menteri P dan K mengeluarkan SK 028/1978, dan Kopkamtib mengeluarkan Skep 02/Kopkam/1978 yang membekukan kegiatan Dewan Mahasiswa, menyusul kemudian dikeluarkan SK Menteri P dan K No. 0156/U/1978 tentang Normalisasi Kehidupan Kampus NKK yang disertai pula dengan perangkat BKK.¹⁸

Kebijakan normalisasi kehidupan kampus itu diterapkan dengan dalih agar mahasiswa menjadi *man of analysis* dan bukan *moral force*, apalagi sebagai *man political force*. Dalam praktik, kebijakan itu berhasil mendepolitisasi mahasiswa. Tidak ada gerakan mahasiswa pada periode ini, kecuali gerakan-gerakan yang lingkup dan isi perjuangannya bersifat lokal, seperti gerakan protes mahasiswa terhadap pembangunan Waduk Kedugombo, penurunan SPP, protes pemecatan Arief Budiman di Universitas Satyawencana, protes mahasiswa Ujungpadang atas kenaikan tarif angkutan kota.

Pada fase ini militer bergandengan erat dengan birokrasi sehingga menjadi instrumen politik penguasa Orde Baru yang sangat tangguh. Lawan-lawan politik Soeharto dimarginalisasikan.

18 *Ibid.*, dari Zainuddin Maliki, *Agama Rakyat Agama Penguasa*, Yogyakarta: Galang Press, 2000, hlm. 208.

Pemerintahan memberlakukan indoktrinasi ideologi Pancasila dalam bahasa penguasa melalui penataran P4, pengasastunggalan organisasi politik, kemasyarakatan ataupun keagamaan; pemberlakuan politik masa mengambang (*floating mass*) setelah penasihat politik Soeharto, Ali Moertopo, untuk pertama kalinya berbicara tentang konsep tersebut.

c. *Periode Keterbukaan*¹⁹

Periode ini berlangsung pada akhir 1980-an. Pada masa ini muncul kekuatan yang sebelumnya berseberangan dengan kekuasaan. Di parlemen muncul "interupsi" dari salah seorang anggota fraksi ABRI (sekarang TNI dan POLRI). Ada yang mengatakan bahwa periode ini merupakan saat orang mengucapkan "*good-bye*" untuk menjadi manusia "*yes-men*", menunggu petunjuk Bapak Presiden. Dalam dunia ekonomi, pemerintah mengeluarkan sejumlah deregulasi, yang mempercepat arus masuknya modal asing. Investasi dunia perbankan menjadi dipermudah.

Pendirian bank tidak hanya di kota, tetapi sampai ke kecamatan-kecamatan. Dengan modal Rp50 juta, siapa pun bisa membuat bank, Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Bersamaan dengan itu, perkembangan sejarah politik internasional ditandai dengan munculnya keterbukaan (*glasnost*) dan reformasi (*perestroika*) yang digulirkan oleh Presiden Uni Soviet, Michael Gorbachove.

d. *Periode Krisis*

Puncak dari keterbukaan yang berlangsung di Indonesia adalah masa krisis. Dimulai dengan krisis moneter. Kurs rupiah merosot tajam. Ibarat kapal, negeri ini sedang dihantam ombak besar. Indonesia terus diterpa badai moneter, kurs rupiah benar-benar tidak terkendali, hingga mencapai lebih dari Rp10 ribu per dolar AS. Krisis ini disertai dengan krisis sosial politik yang tak terkendali. Kelompok kritis, dosen-dosen senior perguruan tinggi negeri di Indonesia "turun gunung" dan gelombang demonstrasi mahasiswa pecah di mana-mana. Rezim Soeharto benar-benar sedang diterpa badai, dan akhirnya menyerahkan kekuasaan kepada B.J.

19 *Ibid.*

Habibie pada tahun 1998. Sejak itu, berakhirilah rezim Soeharto dan dimulailah era baru, era reformasi. Indonesia memulai lembaran baru dalam sejarah politik, dengan awal yang tidak mudah. Tertatih-tatih bangsa ini mengatasi kerusuhan, pembakaran, perusakan, separatisme, hingga penjambretan, penodongan, dan berbagai bentuk kriminalitas yang tak terkendali oleh aparat.

3. *Hubungan Lembaga-lembaga Politik Orde Baru*

Rezim Orde Baru memiliki cara tertentu untuk mempertahankan kekuasaan. Hampir tidak ada institusi politik di negeri ini yang tidak berada dalam kontrol presiden, terutama setelah Orde Baru memasuki periode Stalinist. Lembaga kepresidenan yang begitu kuat, menjadikan kabinet berada dalam posisi subordinatif, bahkan parlemen tidak berdaya menghadapi kekuasaan eksekutif, termasuk lembaga peradilan yang tidak bisa berdiri secara independen dan menjadi instrumen kekuasaan rezim Orde Baru. Pengendalian kelembagaan itu dapat digambarkan oleh presiden sebagai berikut.

a. *Lembaga Kepresidenan yang Dominan*

Lembaga kepresidenan yang sebenarnya sebuah institusi yang kompleks, bukan hanya terdiri atas presiden, melainkan juga wakil presiden dan sejumlah aparat pemerintah, sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif seperti para menteri anggota kabinet.²⁰ Sampai dengan 1998, tidak ada orang di Indonesia yang sangat kuat, selain Presiden Soeharto. Soeharto memperoleh legitimasi sejak awal Orde Baru, terutama karena keberhasilannya dalam membangun ekonomi, meskipun kemudian sejalan dengan krisis ekonomi, legitimasi dan otoritas Soeharto mengalami krisis pula.

Ramlan Subarki menyebut ada lima faktor yang menyebabkan Soeharto menjadi presiden yang *powerful*, yaitu sebagai berikut.²¹

- 1) *Konstitusi*, UUD 1945, menempatkan eksekutif begitu kuat. Sejumlah pasal dari 13 pasal dalam UUD 1945 berkaitan dengan kekuasaan yang membuat presiden menjadi *powerful*

20 Lihat Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 67.

21 *Op.cit.* Safriani, hlm. 8.

dan memegang kunci kekuasaan, baik kekuasaan eksekutif, legislatif, judisial, kebijakan luar negeri maupun keamanan. Adapun prinsip *check and balance* sangat terbatas dalam konstitusi di Indonesia.²²

- 2) *Budaya*. Dalam budaya atau tradisi Jawa, presiden dipandang sebagai layaknya raja. Dalam berbagai kesempatan perilaku presiden lebih menggambarkan praktik budaya monarki daripada kepala negara modern. Misalnya, presiden cenderung “memberi petunjuk” pada organisasi sosial politik dan bukan dalam rangka artikulasi kepentingan dan kebijakan. Presiden sama dengan *sabda pendito Ratu*. Presiden memberikan kesempatan organisasi semacam ini memilih pimpinan yang ia inginkan sendiri.
- 3) *Otoritas pribadi*. Seperti Soekarno, Soeharto menduduki jabatan presiden dalam masa bakti yang cukup lama karena keunikan kualifikasi dan sifat-sifat pribadinya. Jika Soekarno menjadi penguasa kuat karena ia adalah “*founding father*” proklamator kemerdekaan, pemersatu bangsa Indonesia, Soeharto menjadi sangat kuat karena posisinya sebagai pendiri Orde Baru, pemberantas kekejaman PKI, penyelamat bangsa, dan “Bapak Pembangunan.” Soeharto jauh lebih *powerful* dan memiliki otoritas lebih banyak dalam tubuh ABRI karena ia adalah seorang jenderal yang pernah memimpin pasukan.
- 4) *Sistem politik Orde Baru yang bercorak Birokratik Otoritarian* menjadikan presiden bisa memegang kekuasaan penuh dalam bidang ekonomi ataupun politik. Misalnya, presiden mengangkat sisa MPR yang tidak diisi DPR, bersidang setiap lima tahun sekali untuk memilih presiden dan menentukan GBHN, dan 100 kursi DPR disisikan bagi perwira tentara. Presiden juga mengangkat sejumlah pimpinan departemen,

22 *Ibid.*, kesembilan pasal yang berkaitan dengan kekuasaan presiden itu adalah kekuasaan presiden untuk (1) membentuk Undang-undang, pasal 5 ayat 1, (2) menetapkan peraturan pemerintah, pasal 5 ayat 2, (3) kekuasaan dalam bidang kemiliteran, pasal 10, (4) menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, pasal 11, (5) menyatakan keadaan bahaya, pasal 12, (6) mengangkat duta dan menerima duta luar negara lain, pasal 13, ayat 1 dan 2.

badan dan lembaga seperti BPKP, DPA, dan Mahkamah Agung.

Pengaruh presiden pun menyebar ke seluruh aspek kehidupan politik. Sistem pemilu, politik partai, sistem representasi kelompok kepentingan dan pemerintah daerah memberi peluang presiden dan pejabat senior untuk melakukan intervensi pada semua sektor. Misalnya, praktik penelitian khusus (litsus) yang dilakukan oleh birokrasi sipil dan militer terhadap pejabat pusat dan daerah serta calon pemimpin partai menunjukkan adanya campur tangan langsung presiden terhadap berbagai institusi dan partai politik. Ditambah lagi institusi Bakorstanasda yang bisa mengendalikan jenis berita dan orang-orang yang boleh berbicara kepada publik.

- 5) *Ekonomi*. Kinerja pemerintah Orde Baru dalam pembangunan ekonomi memberikan kesempatan rakyat meningkatkan kesejahteraan. Pemerintah Orde Baru berhasil menaikkan produksi beras, meningkatkan angka melek huruf, pelayanan kesehatan, pendidikan, transportasi dan komunikasi serta membuka kesempatan kerja di lapangan industri. Predikat sebagai “Bapak Pembangunan” menunjukkan bahwa presiden memiliki peran yang besar dalam mencapai prestasi pembangunan tersebut.

b. Lembaga Peradilan yang Tidak Independen

Menurut Subarki, selama Orde Baru, lembaga peradilan di Indonesia lebih berkaitan dengan persoalan pertumbuhan ekonomi, dilihat dari hal-hal berikut.²³

- 1) Masalah yang sampai ke Mahkamah Agung banyak yang berkaitan dengan sengketa tanah dan penggunaan tanah untuk tujuan pembangunan.
- 2) Naiknya pajak memungkinkan untuk menaikkan gaji pejabat peradilan (gaji hakim pernah dinaikkan seratus persen).

23 Ramlan Subarki, *op.cit.*, hlm. 71-73.

- 3) Pemerintahan mendirikan delapan PTUN lengkap dengan infrastruktur bangunan, hakim dan staf serta berbagai fasilitas di seluruh Indonesia.

Semua hakim agung, termasuk para deputi diangkat oleh presiden dari daftar calon yang diusulkan oleh DPR. Namun, Mahkamah Agung tidak memiliki otoritas yang cukup untuk menentukan apakah kebijakan pemerintah dan tindakannya sesuai dengan konstitusi atau tidak. Sementara itu, semua hakim di daerah ataupun di pengadilan tinggi adalah pegawai negeri, yang diangkat, dipromosikan, digaji, dan diawasi oleh Departemen Kehakiman. Anggaran mereka ditentukan oleh Sekretariat Negara. Dengan demikian, peradilan di Indonesia, termasuk Mahkamah Agung disusun sebagai bagian dari pemerintah daripada sebagai lembaga peradilan. Di kalangan pemerintah berkembang pemahaman bahwa “hukum harus dipakai dalam rangka pembangunan” sehingga tidak lagi memikirkan pentingnya sistem peradilan yang independen yang sebenarnya dibutuhkan untuk pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.²⁴

4. *Hubungan Negara dan Masyarakat*

Selama masa Orde Baru negara sangat kuat. Tidak ada perubahan yang tidak dimulai dari negara. Masyarakat tidak memiliki ruang partisipasi politik. Masyarakat dimobilisasi oleh negara. Partisipasi bukan bermakna turut serta merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi kebijakan pembangunan. Partisipasi berubah makna menjadi turut serta memberikan sumbangan dari proyek pemerintah yang dibiayanya kurang.

Negara menjadi sangat kuat di mata masyarakat karena negara mengorganisasikan masyarakat yang memiliki beragam kepentingan secara korporatis. Dengan diorganisasikan secara korporatis, masyarakat yang plural dapat menyalurkan kepentingan yang berbeda-beda melalui mekanisme yang tidak perlu menimbulkan konflik antarkelompok atau antarkelas. Perbedaan kepentingan kelompok dan kelas dapat diselesaikan melalui wakil-wakil mereka

24 *Op.cit.* Safriani, hlm 10.

dalam organisasi korporatis. Dengan demikian, korporatis merupakan usaha nyata untuk menekan konflik kelas atau kelompok kepentingan dengan baik tidak menggunakan kekerasan (*coersif*).²⁵

Melalui pengorganisasi secara korporatis inilah negara menaklukkan masyarakat sendiri. Negara dengan mudah memenuhi berbagai kepentingannya yang otonom, kepentingan eksklusif negara yang tidak mencerminkan aspirasi dan tuntutan masyarakat. Sebagai implikasinya, masyarakat mengalami depolitasasi. Masyarakat yang tersingkir, tereksplotasi, tidak kuasa melawan tekanan-tekanan negara. Masyarakat yang miskin, seperti kaum buruh, petani, nelayan, pegawai rendahan, dan yang tersisihkan lainnya tidak cukup memiliki kesadaran politik yang memadai untuk menghadapi intervensi negara. Negeranisasi terjadi hingga pedesaan yang terpencil sekalipun.²⁶

5. *Praktik Negara Hegemonik dan Koersif*

Negara pada masa Orde Baru menjadi sangat kuat, antara lain karena menerapkan cara-cara hegemoni dikombinasi dengan koersif. Hegemoni adalah cara menundukkan orang lain tanpa menggunakan kekerasan, melainkan menggunakan cara-cara kultural, seperti pengguna ideologi, agama, nilai-nilai budaya tertentu sebagai alat kekuasaan.

25 *Ibid.*, *Corporatism* adalah gagasan Phillips Schmitter, yang mengandaikan cara pengorganisasian masyarakat ke dalam "suatu sistem perwakilan kepentingan yang di dalamnya unit-unit yang pembentukannya diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya terbatas dan bersifat tunggal, mewajibkan (keanggotaan), tidak saling bersaing, diatur secara hierarkis yang diakui atau diberi izin (jika tidak diciptakan sendiri) oleh negara dan diberi hak monopoli untuk mewakili kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan untuk mematuhi pengendalian-pengendalian tertentu dalam pemilihan mereka dan dalam artikulasi tuntutan dan dukungan (Schmitter, 1974: 93-94). Dengan pendekatan korporatisme inilah masyarakat terorganisasi secara unik, masyarakat petani diorganisasi secara korporatis ke dalam HKTI, pengusaha ke dalam KADIN, PWI untuk wartawan, MUI untuk ulama, PGI untuk Kristen, KWI untuk Katolik, PHDI untuk Hindu, pemuda ke dalam KNPI, dokter menjadi IDI, pegawai negeri menjadi KORPRI, dan seterusnya.

26 *Ibid.*, baca Zainuddin Maliki, *Penakluk Negara atas Rakyat*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999.

Dalam kerangka *hegemony*, pemerintah Orde Baru menggunakan ideologi Pancasila sebagai instrumen dalam berkuasa. Pada tahun 1978, pemerintah menyusun penafsiran Pancasila menjadi *Eka Prastya Pancakarsa* dan untuk kepentingan sosialisasi penafsiran itu, diselenggarakan penataran P4 untuk seluruh lapisan rakyat Indonesia, baik pegawai negeri maupun masyarakat biasa. Tahun 1983, pemerintah juga melakukan penunggulan azas bagi organisasi sosial kemasyarakatan, keagamaan ataupun politik.

6. *Peran Militer, Parpol, dan Dampaknya terhadap HAM*

Rezim Orde Baru dapat dikatakan sebagai era kemenangan militer karena peranannya menjadi sangat besar. ABRI (yang kemudian berubah menjadi TNI) mengintervensi politik sipil melalui doktrin dwifungsi. Dengan doktrin ini, militer memperoleh legitimasi untuk masuk ke ranah politik sipil, antara lain dengan menempatkan tenaga militer yang aktif ataupun pensiunan di MPR, DPR, DPRD, eksekutif, dan staf pemerintah pusat ataupun daerah. Sejumlah lembaga negara penting, seperti Depdagri selalu dipegang ABRI. Pada tahun 1996 seperempat jabatan setingkat kabinet, termasuk Menteri Agama dan jumlah besar eselon II dipegang oleh perwira yang masih dinas atau sudah pensiun. ABRI juga melakukan kontrol terhadap Golkar, mengawasi penduduk melalui komando territorial.²⁷

Dalam konteks ini, sejalan dengan semakin tinggi tingkat kesadaran politik masyarakat, sehubungan dengan meluasnya masyarakat yang terdidik, semakin menyebar kekuatan kritis di masyarakat. Namun, semakin kritis masyarakat, ternyata militer cenderung semakin represif. Semakin represif militer, semakin banyak pelanggaran HAM dan semakin sering muncul yang disebut dengan *the state violence* sejak kasus Tanjung Priok, Lampung, Haur Koneng, dan beberapa kasus lainnya. Kasus pelanggaran HAM yang cukup menggemparkan dan membuat posisi militer semakin tersudut adalah kasus penyiksaan tokoh buruh wanita, Marsinah,

27 *Ibid.*, lihat William R. Liddle, *Rezim: Orde Baru*, dalam Donald K. Emmerson, ed., *Indonesia Beyond Soerharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat Transisi*, Jakarta: Gramedia-Asia Foundation Indonesia, 2001, hlm. 73-78.

di Jawa Timur pada tahun 1993. Para majikan Marsinah ditangkap, tetapi perwira di komando militer setempat.²⁸

7. *Kebijakan Politik Aliran*

Ada yang menafsirkan kemenangan Orde Baru sebagai kemenangan “orang Jawa” karena banyak elite Orde Baru dibesarkan dalam lingkungan Hindu-Jawa sehingga menjadikan mereka lebih kuat dari yang lain. Sikap permusuhan elite penguasa Islam telah mendorong pemerintah untuk melarang kembalinya masyumi tahun 1966, termasuk memangkas partai Islam dan memfusikannya ke dalam PPP pada tahun 1973. Elite Orde Baru lebih cenderung berkoalisi dengan orang-orang Cina Katolik, sosial bekas anggota PSI dan sejumlah perwira militer anti Islam dan Ali Murtopo pendiri CSIS sebagai otak di belakang semua kebijakan Orde Baru. Pada SU-MPR 1973, ia “menampar umat Islam” dengan mengusulkan aliran kepercayaan berstatus sebagai agama.²⁹

28 *Ibid.*, lihat Herbert Feith, *op.cit.*, hlm. 78.

29 *Ibid.*, lihat Robert Hefner, *ICMI dan Perjuangan Menuju Kelas Menengah Indonesia*, Yogyakarta: Tiarawacana, 1995, hlm. 5-7.



Bab 2

Struktur Sistem Politik

A. Pengertian Struktur Politik

Struktur politik berasal dari dua kata, yaitu struktur dan politik. Struktur berarti badan atau organisasi, sedangkan politik berarti urusan negara. Jadi, secara etimologis, struktur politik berarti badan atau organisasi yang berkenaan dengan urusan negara. Struktur politik adalah alokasi nilai-nilai yang bersifat otoritatif yang dipengaruhi oleh distribusi serta penggunaan kekuasaan. Kekuasaan berarti kapasitas dalam menggunakan wewenang, hak, dan kekuatan fisik. Struktur politik meliputi struktur hubungan antarmanusia dan struktur hubungan antara manusia dan pemerintah. Selain itu, struktur politik dapat merupakan bangunan yang konkret dan yang abstrak.

Unit dasar struktur politik adalah peran individu. Peran merupakan pola-pola perilaku yang teratur, yang ditentukan oleh harapan dan tindakan sendiri dan orang lain. Struktur senantiasa melibatkan fungsi-fungsi politik maka pendekatan yang digunakan biasa disebut sebagai struktural fungsional.

Menurut Almond dan Powell Jr., struktur politik dapat dibedakan ke dalam sistem, proses, dan aspek-aspek kebijakan. Struktur sistem merujuk pada organisasi dan institusi yang memelihara atau mengubah (*maintain or change*) struktur politik dan secara khusus struktur menampilkan fungsi-fungsi berikut.

1. Fungsi-fungsi sosialisasi politik merupakan fungsi mengantarkan generasi muda dan anak-anak untuk mendapat sosialisasi kehidupan politik dari berbagai institusi, seperti keluarga, tempat-tempat ibadah, lingkungan kerja, sekolah, dan sebagainya.
2. Rekrutmen politik melibatkan proses perekrutan pemimpin-pemimpin politik melalui partai-partai politik. Komunikasi politik menjadi penyambung bagi keseluruhan sistem agar dapat bekerja sebagaimana mestinya. Tanpa adanya komunikasi politik, energi yang berada dalam elemen-elemen sistem politik tidak dapat mengalir. Akibatnya, sistem politik mengalami kemacetan.

Struktur proses politik melibatkan fungsi artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, pembuatan kebijakan, dan implementasi kebijakan dilaksanakan oleh struktur politik. Struktur proses melibatkan berbagai kelompok kepentingan, partai politik, media massa, eksekutif, dan sebagainya, dan setiap struktur ini mempunyai peran politik masing-masing.

Selanjutnya, jika struktur proses dapat dipahami sebagai bagian dari isi kebijakan-kebijakan publik yang spesifik atau, setidaknya, seolah-olah fungsi-fungsi proses dilakukan oleh struktur-struktur yang sama untuk semua kebijakan, struktur kebijakan lebih pada kebijakan-kebijakan spesifik, seperti kebijakan pertahanan, kebijakan pangan, dan sebagainya.

Almond dan Coleman membedakan struktur politik atas infrastruktur yang terdiri atas struktur politik masyarakat, suasana kehidupan politik masyarakat, dan sektor politik masyarakat; dan suprastruktur politik yang terdiri atas sektor pemerintahan, suasana pemerintahan, dan sektor politik pemerintahan.

Dalam kehidupan politik demokratis, struktur politik dapat dibedakan menjadi dua, yaitu yang bersifat formal dan informal. Struktur formal merupakan mesin politik yang dengan absah mengidentifikasi segala masalah, menentukan dan melaksanakan segala keputusan yang mempunyai kekuatan mengikat pada seluruh masyarakat, sedangkan struktur informal merupakan struktur yang mampu memengaruhi cara kerja aparat masyarakat untuk

mengemukakan, menyalurkan, menerjemahkan, mengonversikan tuntutan, dukungan, dan masalah tertentu yang berhubungan dengan kepentingan umum. Termasuk dalam struktur informal adalah partai politik, kelompok kepentingan, media massa, *opinion leaders*, dan sebagainya.

Struktur politik sebagai satu spesies struktur pada umumnya, selalu berkenaan dengan alokasi-alokasi nilai yang bersifat otoritatif, yaitu yang dipengaruhi oleh distribusi serta penggunaan kekuasaan. Bertrand Russel mengatakan bahwa kekuasaan adalah konsep yang mendasar dalam ilmu sosial, seperti halnya energi dalam konsep ilmu alam. Menurut Muhtar Afandi, kekuasaan adalah kapasitas, kapabilitas, atau kemampuan untuk memengaruhi, meyakinkan, mengendalikan, menguasai, dan memerintah orang lain. Kekuasaan adalah sebuah kapasitas, kapabilitas atau kemampuan untuk memengaruhi, meyakinkan, mengendalikan, menguasai, dan memerintah orang lain. Kapasitas demikian erat hubungannya dengan wewenang (*authority*) hak (*right*), dan kekuatan (*force, naked power*).

Kekuasaan merupakan fokus inti dari politik. Adapun fokus utama politik adalah keputusan (Morton R. Davis). Keputusan yang dimaksud adalah keputusan yang menyangkut kepentingan keseluruhan masyarakat dan bersifat dapat dipaksakan berlakunya.

Dalam membahas struktur politik pemerintah, biasanya sistem pemerintahan juga dibahas. Sistem pemerintahan adalah cara kerja dan sekaligus hubungan fungsi antara lembaga-lembaga negara yang biasanya ditetapkan juga oleh konstitusi. Klasifikasi kekuasaan dibagi menjadi dua:

1. sistem pemerintahan parlementer (*parleamentary executive, cabinet government system*);
2. sistem pemerintahan presidential (*non parliamentary executive, fixed executive, presidential system, chief executive system*). Struktur politik tidak dapat dilepaskan dari fungsi politik, yaitu *input, withinput, throughput, output conversation, feedback*.

1. *Fungsi Suprastruktur dan Infrastruktur Politik*

a. *Fungsi Suprastruktur Politik*

Fungsi struktur lembaga ini menurut Gabriel meliputi:

- 1) *Rule Making* (membuat undang-undang). Fungsi ini dilaksanakan oleh lembaga (Badan Legislatif) yang meliputi DPR, DPRD I, DPRD II, dan DPD. DPD sebagai lembaga yang mewakili aspirasi ini merupakan badan baru yang dibentuk supremasi yang fungsinya berkaitan dengan kegiatan seperti pembuatan RUU tentang keseimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota.
- 2) *Rule Application* (melaksanakan undang-undang). Fungsi ini adalah fungsi peraturan perundangan yang telah dibuat badan eksekutif pemerintahan pusat sampai ke pemerintah.
- 3) *Rule Adjudication* (mengadili pelaksanaan badan yang memiliki fungsi yang ketiga peradilan yang meliputi Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial serta badan sampai ke daerah, seperti PN, PT.

b. *Fungsi Infrastruktur Politik*

- 1) Pendidikan politik, agar rakyat bermaksimal dalam sistem politiknya.
- 2) Artikulasi kepentingan adalah lembaga yang berfungsi menyampaikan Lembaga ini adalah meliputi antara lain, LSM, Ormas, OKP.
- 3) Agregasi kepentingan adalah lembaga yang berfungsi memadukan aspirasi rakyat yang disampaikan oleh lembaga, seperti LSM, Ormas, OKP Lembaga yang memiliki fungsi adalah lembaga partai politik.
- 4) Rekrutmen politik adalah lembaga yang berfungsi melakukan pemilihan pemimpin atau calon pemimpin bagi masyarakat.

- 5) Komunikasi politik adalah kegiatan yang berguna untuk menghubungkan pikiran politik yang hidup dalam masyarakat, baik pikiran intragolongan, institut, asosiasi, maupun sektor kehidupan politik masyarakat dengan sektor pemerintahan.

B. Struktur Politik Formal

Dalam sistem politik, struktur dibedakan atas kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ini menurut ajaran *trias politica*, meskipun tidak banyak negara menerapkan ajaran ini secara murni. Dalam perkembangannya, negara-negara demokrasi modern cenderung menggunakan asas pembagian kekuasaan dibandingkan dengan menggunakan asas pemisahan kekuasaan murni sebagaimana diajarkan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755). Menurut John Locke, kekuasaan negara dibagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif. Masing-masing kekuasaan ini terpisah satu dengan yang lain. Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang, sedangkan kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan melaksanakan undang-undang, termasuk di dalamnya kekuasaan mengadili. Sementara itu, kekuasaan federatif merupakan kekuasaan yang meliputi segala tindakan yang ditujukan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain, seperti membuat aliansi dan sebagainya.

Montesquieu menyempurnakan ajaran *trias politica* ini dengan membagi kekuasaan pemerintahan menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk mengadili pelanggaran undang-undang.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar konstitusi negara tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa kekuasaan negara disusun atas ajaran *trias politica*. Namun, apabila dilihat secara saksama, ajaran *trias politica* ini menjadi dasar bagi pembagian kekuasaan di Indonesia. Dalam hal ini, kekuasaan negara dibagi secara seimbang dan adanya *checks and balances*. *Checks and balances* di antara penyelenggara negara ini dimanifestasikan dalam wujud:

1. pembuatan undang-undang yang memerlukan persetujuan DPR, DPD, dan presiden yang masing-masing mempunyai kewenangan *veto*;
2. pengawasan dan *impeachment* oleh lembaga-lembaga legislatif terhadap presiden;
3. *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang dan produk di bawahnya;
4. daerah otonom yang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan pusat;
5. pengangkatan menteri yang memerlukan pertimbangan DPR.

1. *Pemerintahan dan Birokrasi*

Dalam sistem politik, pemerintahan dan birokrasi merupakan struktur politik penting karena menyangkut pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan. Menurut Almond dan Powell, Jr., agen-agen pemerintahan meskipun terspesialisasi dalam banyak cara adalah multifungsional. Agen-agen eksekutif membuat kebijakan, memperkuat dan mengambil keputusan-keputusan; agen-agen legislatif berpartisipasi dalam implementasi kebijakan seperti halnya partisipasi yang mereka lakukan dalam membuat kebijakan.

Lembaga pemerintahan didukung oleh para eksekutif politik (*political executive*), yang mempunyai banyak nama dan *title*. Beberapa eksekutif disebut sebagai presiden, tetapi berbeda dalam hal kekuasaan yang mungkin mereka laksanakan dan fungsi-fungsi yang mereka tampilkan. Sementara yang lainnya disebut sebagai perdana menteri. Eksekutif politik juga mempunyai nama kolektif, seperti kabinet, dewan menteri, politbiro atau presidium. Di banyak negara, eksekutif politik ini mempunyai nama-nama yang berbeda, tetapi peran dan fungsinya kurang lebih sama.

Indonesia, setelah kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 dan setelah mengalami amandemen, menganut sistem pemerintahan presidensial, yaitu presiden dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa lima tahun. Pasal 6 A ayat (1) menegaskan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat;

dan Pasal (2) menyebutkan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Selanjutnya, Pasal 7 A menyebutkan bahwa "Presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan wakil presiden.

Dengan Amandemen UUD 1945 ini, terjadi perbedaan antara era reformasi dan era Orde Baru. Pada masa Orde Baru ketika UUD 1945 belum diamandemen, presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam hal ini, presiden merupakan mandataris MPR. Oleh karena itu, presiden harus mempertanggungjawabkan kekuasaan kepada MPR pada masa akhir jabatannya. Dalam hal ini, MPR merupakan cermin kedaulatan rakyat, yang sebagian besar diangkat oleh presiden. Dengan begitu, presiden mempunyai kedudukan yang sangat kuat. Inilah yang menjadi salah satu penyebab Soeharto mampu mempertahankan tampuk kekuasaannya selama lebih dari tiga dekade. MPR yang sebagian besar dipilih presiden akan cenderung memilih Presiden Soeharto secara terus-menerus, bahkan ketika arus besar massa rakyat tidak lagi menghendaki Soeharto menjadi presiden pada Pemilu 1997. Akibatnya, MPR tidak lagi menjadi cermin aspirasi rakyat, tetapi menjadi cermin aspirasi kelompok-kelompok elite yang berada dalam lingkaran kekuasaan, yang pada masa Orde Baru adalah Soeharto dan kroni-kroninya.

Situasi semacam ini juga terjadi ketika pemilihan umum 1999. Pada masa ini, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR. Namun, ironisnya partai pemenang pemilu justru gagal menempatkan calonnya sebagai presiden. Mengapa demikian? Hal ini disebabkan partai-partai kecil yang melakukan koalisi berhasil menggolkan calonnya, yang waktu itu Abdurrahman Wahid, menjadi presiden. Kondisi semacam ini sangat mungkin terjadi karena pada akhirnya pilihan terhadap presiden dan wakil presiden akan sangat ditentukan oleh *lobby-lobby* politik di tingkat elite, yang mungkin saja bertentangan dengan kehendak rakyat.

Mengoreksi kesalahan ini, MPR kembali melakukan amandemen UUD 1945. Dalam hal pemilihan presiden dan wakil presiden, amandemen tersebut menghasilkan dua hal penting, yaitu mengurangi kekuasaan MPR dengan hanya berkonsentrasi pada persoalan-persoalan UUD dan tidak lagi memilih presiden dan wakil presiden. Selanjutnya, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum setiap lima tahun sekali. Pemilihan langsung ini membuat kedudukan presiden sangat kuat dan hanya bisa dijatuhkan setelah presiden terbukti secara hukum melakukan pelanggaran yang tidak dapat ditoleransi.

2. *Lembaga Legislatif*

Pada masa Orde Baru, lembaga legislatif sering dianggap sebagai lembaga yang tugasnya hanya mengesahkan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif. Otoritarianisme politik yang dilaksanakan oleh Soeharto telah memandulkan lembaga legislatif ini dalam melaksanakan fungsinya untuk melakukan pengawasan (*checks and balances*) terhadap lembaga eksekutif.

Sementara itu, kuatnya hegemoni partai pemerintah, Golkar, dalam sistem politik di Indonesia membuat lembaga perwakilan rakyat yang harusnya melakukan pengawasan terhadap pemerintah ini menjadi mandul.

Reformasi telah membawa banyak perubahan terhadap lembaga legislatif ini. Jika sebelumnya DPR hanya diisi oleh wakil-wakil dari tiga partai politik, pada masa reformasi setidaknya terdapat lima partai politik besar yang mempunyai wakilnya di DPR. Amandemen UUD 1945 juga telah memberikan ruang ekspresi yang lebih besar kepada lembaga perwakilan ini. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar ini menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya, dalam Pasal 20 A ayat (1) disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selain itu, dalam Pasal 20 A ayat (3) disebutkan bahwa selain hak yang diatur dalam pasal-pasal ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat serta hak imunitas.

Selain DPR, konstitusi juga mensyaratkan adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD ini dipilih melalui pemilihan umum

dan dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masing-masing provinsi dengan jumlah yang sama. Keseluruhan jumlah anggota DPD ini tidak boleh lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPR. Pada Pasal 22 D ayat (1) disebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”. Selanjutnya, ayat (2) dan ayat (3) pasal yang sama mengatur fungsi-fungsi legislasi dan pengawasan menyangkut hal-hal sebagaimana telah dikemukakan pada ayat 1. Pendeknya, DPD mempunyai fungsi legislasi dan pengawasan berkenaan dengan otonomi daerah, yang dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia diimplementasikan melalui Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999.

Meskipun jika dibandingkan dengan masa Orde Baru keanggotaan lembaga-lembaga legislatif ini telah banyak mengalami perubahan, terutama berkenaan dengan representasi partai politik, pada kenyataannya lembaga-lembaga legislatif ini belum mampu bekerja secara maksimal. Banyak pengamat mengatakan bahwa anggota-anggota legislatif lebih cenderung mementingkan kepentingan pribadi dan partai-partai politik yang diwakilinya dibandingkan dengan memperjuangkan kepentingan rakyat dan kepentingan nasional dalam pengertian yang luas. Kuatnya orientasi kekuasaan dan kekayaan para anggota legislatif ini telah membuat lembaga ini tidak peka terhadap kebutuhan dan tuntutan rakyat. Jika pada masa Orde Baru, lembaga legislatif dianggap sebagai lembaga yang lemah ketika berhadapan dengan kekuasaan eksekutif, pada masa reformasi, lembaga ini telah dianggap terlampau kuat, tetapi tidak responsif. Kurangnya tradisi oposisi dalam sistem politik Indonesia juga membuat DPR menjadi institusi yang kurang kritis dalam melaksanakan fungsinya untuk mengawasi pemerintah. Kurang memadainya sumber daya manusia yang mereka miliki juga membuat DPR kurang mempunyai inisiatif untuk merancang undang-undang berdasarkan kepentingan masyarakat. Sebaliknya, mereka lebih banyak menunggu inisiatif yang berasal dari pemerintah.

Meskipun demikian, dibandingkan dengan masa Orde Baru, DPR telah mengalami kemajuan dalam hal *checks and balances* walaupun hasilnya jauh dari yang diharapkan. Beberapa anggota legislatif telah berani mengkritik pemerintah dengan tajam, tetapi sayangnya karena partai politik yang mereka wakili juga mempunyai wakil yang duduk di pemerintahan, yaitu dalam kementerian atau kabinet, kritik-kritik mereka berujung pada hal-hal yang bersifat kompromistis. Bahkan, ada di antaranya yang menguap dan tidak menghasilkan sesuatu yang diharapkan. Kasus impor beras yang berujung pada munculnya hak interpelasi anggota DPR menjadi contoh mengenai hal ini. Awalnya, hak angket dan interpelasi ini didukung oleh banyak fraksi di DPR, tetapi akhirnya hanya beberapa fraksi yang mendukung hingga akhir dari drama tersebut tidaklah jelas.

3. *Lembaga Peradilan*

Pilar ketiga pembagian politik menurut ajaran *trias politica* adalah lembaga yudikatif. Dalam sistem politik demokrasi, peran lembaga semacam ini sangat krusial karena mempunyai kewenangan dalam mengatasi banyak persoalan yang melibatkan lembaga-lembaga negara. Pada masa reformasi, berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum keadilan (Pasal 24 ayat (1)). Kemudian, ayat (2) menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam dunia peradilan Indonesia merupakan buah reformasi. Pada Pasal 24 C ayat (1) disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi ini mempunyai kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan

perselisihan tentang pemilihan umum. Sementara pada ayat (2) disebutkan, “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar. Selain Mahkamah Konstitusi juga terdapat Komisi Yudisial. Pasal 24 B ayat (1) menyebutkan bahwa Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Jika dibandingkan dengan masa Orde Baru, berdasarkan Amandemen UUD 1945 jelas bahwa telah terjadi beberapa perubahan dalam struktur kehakiman. Namun, apakah persoalan kinerja lembaga di bidang kehakiman ini telah sesuai dengan amanat reformasi menjadi persoalan yang sama peliknya dengan struktur yang lain. Umumnya, komentar yang ditujukan terhadap lembaga-lembaga peradilan ini sama sinisnya dengan yang dilontarkan terhadap lembaga-lembaga politik. Mereka mempunyai kinerja yang sangat buruk, miskin integritas, dan sangat mudah disuap. Akibatnya, hukum lebih memihak pada kepentingan-kepentingan kekuasaan dibandingkan dengan menegakkan hukum dalam pengertian yang sesungguhnya.

C. Struktur Politik Informal

1. Partai-partai Politik

Partai politik telah menjadi ciri penting politik modern, bahkan menjadi bagian tidak terpisahkan dari sistem politik, baik yang demokratis maupun yang otoriter sekalipun. Dalam hal ini, partai politik mengorganisasi partisipasi politik, dan sistem kepartaian akan sangat memengaruhi batas-batas sampai di mana partisipasi tersebut dapat diperluas. Menurut Huntington, stabilitas, kekokohan partai, dan sistem kepartaian sangat bergantung pada tingkat pelembagaan dan partisipasinya. Partisipasi yang luas yang disertai dengan tingkat rendah pelembagaan partai politik akan menghasilkan politik anomik dan kekerasan. Huntington menegaskan bahwa partisipasi tanpa organisasi akan merosot menjadi gerakan massal, sementara organisasi yang tidak melahirkan partisipasi cenderung mengarah menjadi klik personal.

Dalam sistem politik demokrasi, partai politik biasanya melaksanakan empat fungsi berikut.

- a. Sarana komunikasi politik. Satu di antara sekian banyak tugas partai politik adalah menyalurkan berbagai aspirasi yang berkembang di masyarakat. Partai politik harus responsif terhadap tuntutan-tuntutan masyarakat untuk kemudian disalurkan pada sistem politik melalui agregasi dan artikulasi kepentingan. Di pihak lain, partai politik juga melakukan diskusi dan penyebarluasan atas berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.
- b. Sarana sosialisasi politik. Partai politik merupakan kelompok yang terorganisasi yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuannya adalah meraih kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka. Itulah sebabnya hampir setiap partai politik mempunyai ideologi, cita-cita, yang selanjutnya diimplementasikan dalam bentuk program kerja. Program-program kerja inilah yang ditawarkan kepada masyarakat agar mendukungnya dalam pemilihan umum. Dalam kaitan ini, partai politik membantu sistem politik dalam menyosialisasikan sistem politik dan mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar dan bertanggung jawab terhadap kepentingan sendiri dan kepentingan nasional.
- c. Sarana rekrutmen politik. Tujuan partai politik adalah meraih kekuasaan. Untuk itu, dilakukan rekrutmen terhadap pemimpin-pemimpin politik yang mampu menopang kekuasaan yang mereka raih.
- d. Sarana pengatur konflik. Partai politik berperan dalam menjembatani berbagai konflik kepentingan yang ada dalam masyarakat untuk selanjutnya disalurkan dalam sistem politik. Kestabilan partai politik sangat menentukan tingkat pelebagaan partisipasi dan dengan demikian kemampuan partai politik dalam melakukan manajemen konflik. Sebuah sistem kepartaian yang kokoh dan mempunyai kapasitas akan melakukan setidaknya dua hal, yaitu:

- 1) melancarkan perluasan peran serta politik melalui jalur partai sehingga menguasai ataupun mengalihkan segala aktivitas politik anomik dan revolusioner;
- 2) menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi, untuk mengurangi kadar tekanan terhadap sistem politik. Dengan demikian, menurut Huntington, partai politik menyediakan organisasi-organisasi yang mengakar dan prosedur yang melembaga untuk mengasimilasikan kelompok-kelompok baru dalam sistem politik. Dalam kaitan ini, jika pemilihan dan parlemen merupakan perangkat representasi, partai adalah sarana mobilisasi. Partai politik memobilisasi dukungan terhadap partai politik dan orang-orang yang akan duduk di parlemen. Inilah yang membuat partai politik mempunyai peran yang krusial dalam sistem politik modern, baik otoriter maupun demokratis. Bahkan, di negara otoriter seperti negara bekas Uni Soviet, partai politik (dalam hal ini partai komunis) mempunyai pengaruh ke dalam hampir semua kehidupan masyarakatnya.

Pada masa Orde Baru, pertumbuhan partai politik dibatasi sebagai akibat instabilitas yang terus-menerus pada masa demokrasi parlementer awal tahun 1950-an. Dalam hal ini, keberadaan partai politik lebih dianggap sebagai masalah. Oleh karena itu, ruang geraknya dibatasi dan keberadaannya hanya ditujukan sebagai alat legitimasi rezim yang berkuasa, Soeharto. Dalam situasi semacam itu, partai politik tidak mampu melaksanakan fungsi-fungsinya, selain hanya sebagai alat mobilisasi massa terutama pada masa pemilihan umum. Namun, mereka hampir tidak pernah berperan penting dalam menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat pada sistem politik karena kedudukannya yang hanya sebagai kelompok marginal. Semua keputusan politik penting dilakukan oleh militer dan birokrasi dalam lingkaran elite di tingkat pusat. Partai politik hampir sama sekali tidak mempunyai pengaruh yang signifikan dalam proses pengambilan keputusan.

Pada masa reformasi, masyarakat diberi keleluasaan untuk mendirikan partai politik dengan ideologi yang beragam. Pada tahun

1999 terdaftar 141 partai politik di Departemen Kehakiman. Tahun 2002 tumbuh berkembang lagi menjadi 209 partai politik atau ada yang menyebutnya 237 buah. Dari sekian ratus partai politik itu, tidak seluruhnya menjadi peserta pemilu. Pada Pemilu 1999 hanya 48 partai politik yang bisa mengikuti pemilu. Pada pemilu legislatif 5 April 2004, tercatat sebanyak 50 partai politik di Departemen Kehakiman, dan dari jumlah tersebut hanya 24 partai politik yang memenuhi syarat-syarat untuk ikut pemilu. Jumlah ini akan terus mengalami penyusutan sebagai akibat undang-undang pemilu.

Persoalannya kini adalah apakah partai-partai politik telah memainkan peran penting dalam sistem politik sebagaimana diharapkan? Para pengamat tampaknya sepakat bahwa partai-partai politik yang lahir sejak reformasi dicanangkan kurang mampu melaksanakan fungsi politiknya dengan baik. Ini karena partai politik lebih berorientasi untuk memperebutkan kekuasaan dibandingkan dengan melaksanakan fungsi-fungsi politiknya. Bahkan, partai politik dituduh berperan besar dalam melakukan amnesia politik terhadap kekerasan pada masa lampau, dan ini terjadi karena beberapa hal berikut.

- a. Dalam tubuh partai politik mengalir deras semangat pragmatisme politik dan oportunisme. Bahkan, pragmatisme dan oportunisme ini telah tereduksi menjadi *prevalence* atau kelaziman individu elite. Dalam situasi seperti ini, solidaritas dipahami dalam pengertian sempit, yaitu semata-mata ikatan kepentingan dan bukan oleh alasan-alasan yang lebih luas. Gejala ini dapat dilihat dari maraknya koalisi partai yang mempunyai ideologi berbeda, bahkan bertentangan pada masa lampau.
- b. Masih adanya kesadaran yang keliru bahwa partai adalah kesatuan orang dengan segala kepentingannya dan kepentingan elite yang dominan dimutlakkan. Persoalan muncul ketika kepentingan elite didahulukan dari kepentingan publik.
- c. Partai politik kurang mempunyai ketegasan dalam hal ideologi. Dalam hal ini, partai politik kurang menanamkan ideologi terhadap kader-kadernya sehingga partai menjadi akumulasi kepentingan politik yang tidak mempunyai *platform* yang jelas, ataupun visi dan misi yang tepat sasaran.

- d. Partai politik lebih cenderung mempunyai sasaran jangka pendek dalam bentuk perebutan kekuasaan lima tahunan.
- e. Secara empiris, memang terdapat peremajaan partai politik, tetapi aktor-aktor yang berada di belakangnya sebenarnya adalah aktor-aktor lama yang berkecimpung pada masa Orde Baru. Dalam kondisi semacam ini, sulit diharapkan partai politik akan melaksanakan fungsinya secara maksimal, yaitu sebagai lembaga perumus cita-cita politik, mengartikulasikan kepentingan-kepentingan politik, memberikan pencerahan, dan melakukan penggalangan politik masyarakat secara konstruktif serta melakukan pembinaan dan rekrutmen politik. Sebaliknya, yang terjadi adalah format politiknya mengalami perubahan, tetapi pendukung format politiknya masih elite politik lama yang menggunakan 'jubah reformasi'. Akibatnya, yang kemudian dirasakan adalah tidak adanya perbedaan antara era sebelum dan setelah bergulirnya reformasi. Pluralitas jumlah partai politik pada kenyataannya tidak sebanding dengan kemampuan mereka dalam melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan publik, yang juga sangat pluralistik.

2. Struktur Politik Informal di Luar Partai Politik

Struktur-struktur politik informal, seperti media massa, kelompok berbasis agama, LSM atau NGO, dan asosiasi profesi telah menunjukkan eksistensinya dalam sistem politik setelah selama lebih kurang 32 tahun ditekan oleh pemerintah. Bahkan, struktur-struktur politik informal tersebut memainkan peran penting dalam melakukan artikulasi kepentingan dan memberikan input yang berharga bagi sistem politik ketika struktur politik formal mengalami kemandegan dan gagal memainkan fungsi yang seharusnya mereka laksanakan. Dengan kata lain, ketika partai politik gagal melaksanakan fungsinya dalam menggalang dan melembagakan partisipasi politik, kelompok-kelompok informal ini menggantikan peran partai politik dengan memobilisasi dukungan dan terlibat aktif dalam memengaruhi kebijakan-kebijakan publik. Dalam kaitan ini, terdapat banyak kebijakan pemerintah yang akhirnya urung dilaksanakan akibat tekanan yang terus-menerus dari struktur-struktur informal ini. Media massa, misalnya, telah memainkan peran dalam melakukan sosialisasi

politik dan komunikasi politik. Kemampuannya dalam menggalang opini publik telah membuatnya menjadi kekuatan demokrasi yang penting dalam beberapa tahun belakangan. Diberlakukannya UU No. 40 tahun 1999 telah membuatnya mampu berperan sebagai salah satu pilar demokrasi yang penting. Meskipun beberapa pengamat menaruh keprihatinan yang mendalam sebagai akibat kiprah media massa dalam menggalang opini publik yang menyesatkan, fungsinya yang penting dalam komunikasi dan sosialisasi politik tidak dapat diragukan lagi. Media massa, baik cetak maupun elektronik secara intensif memberitakan berbagai persoalan masyarakat, mulai dari korupsi, kemiskinan, penyebaran penyakit flu burung, busung lapar, dan meluasnya kemiskinan dan pengangguran telah menjadi input penting bagi sistem politik. Sementara pada waktu bersamaan, media massa telah menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai berbagai tindakan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Beberapa tindakan dan kebijakan pemerintah yang disampaikan oleh media massa tersebut memancing diskusi publik selama sehari-hari hingga berbulan-bulan.

Kalangan LSM atau sering juga disebut sebagai NGO/CSO telah menjadi salah satu kekuatan yang diperhitungkan pada era reformasi. Pada masa Orde Baru, LSM telah menjadi salah satu kekuatan sosial yang penting dalam melakukan kritik terhadap pemerintah ketika kekuatan-kekuatan lain dalam masyarakat diam sebagai akibat represi pemerintahan Orde Baru secara brutal. Dalam artikel yang diberi judul "Indonesia Flexible NGO vs Inconsistent State Control", Yumiko Sakai mengemukakan bahwa pada era tahun 1970-an NGO mulai melakukan kegiatan dengan sungguh-sungguh, dan ini disebabkan empat alasan berikut:

1. meningkatnya kemiskinan di daerah urban dan daerah pedesaan;
2. perubahan lingkungan politik domestik pada era tahun 1970-an;
3. keberadaan kelompok-kelompok strategis masyarakat sebagai pemimpin;

4. aliran dan bantuan finansial dari komunitas-komunitas internasional. Saat ini, tidak kurang dari 12.000 NGO yang tercatat di seluruh Indonesia.

Pada era reformasi, LSM ini semakin mengakar dalam masyarakat dengan perhatian yang beragam. Beberapa di antaranya menaruh perhatian di bidang demokrasi, globalisasi, *good governance*, pemberdayaan konsumen, media, pertanian, isu-isu lingkungan hidup, korupsi, pemberdayaan perempuan, penyelamatan hewan, penegakan hukum, dan sebagainya. Mereka terlibat aktif memengaruhi kebijakan publik berkenaan dengan bidang-bidang yang mereka tekuni. Mereka terlibat dalam lobi-lobi politik di DPR dan pemerintah agar kepentingan mereka dilindungi dan tujuan-tujuan mereka tercapai melalui sistem politik.

Kekuatan politik LSM ini menjadi signifikan tatkala mereka mempunyai jaringan internasional. Biasanya, mereka dibiayai oleh lembaga-lembaga donor internasional, bahkan banyak juga yang mampu menggalang opini publik di tingkat lokal, nasional, dan internasional. LSM-LSM yang menaruh perhatian dalam pemberdayaan perempuan dan anti kekerasan domestik, misalnya, secara aktif melakukan lobi terhadap struktur-struktur politik formal ketika kebijakan pemerintah dianggap mengancam kelompok-kelompok yang mereka perjuangkan. Meskipun tidak semua LSM mempunyai perilaku dan tabiat yang baik sebagaimana dikeluhkan oleh beberapa pihak, eksistensi mereka sangat penting dalam konteks artikulasi kepentingan sebagai bagian masyarakat sipil yang otonom. Kemunculan kelompok-kelompok LSM ini diharapkan mampu mendorong partisipasi rakyat dalam skala yang lebih luas dalam proses pembuatan, implementasi, dan evaluasi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Asosiasi-asosiasi profesi juga mempunyai peran tidak kalah pentingnya dalam proses artikulasi kepentingan. Pada masa Orde Baru, lembaga asosiasi profesi semacam ini menjadi alat korporatisme negara yang relatif efektif dalam mengontrol masyarakat, terutama anggota-anggota profesi. Asosiasi profesi tidak diizinkan mempunyai asosiasi di luar yang direstui oleh pemerintah. Sebagai akibatnya, asosiasi-asosiasi profesi semacam ini tidak memperjuangkan

kepentingan profesi dan anggota-anggotanya, tetapi ditujukan untuk membungkam aspirasi yang mungkin berkembang dalam asosiasi.

Semua kondisi ini mengalami perubahan sejak reformasi dicanangkan tahun 1998. Para profesional diizinkan untuk mendirikan organisasi profesi sesuai dengan yang mereka inginkan, dan setiap profesi tidak harus hanya terdiri atas satu asosiasi profesi. Oleh karena itu, pada era sekarang ini, kita, misalnya, menemukan lebih dari satu organisasi wartawan di seluruh Indonesia. Padahal, pada masa Orde Baru, hanya PWI yang direstui oleh pemerintah sehingga menjadi satu-satunya asosiasi yang sah bagi para wartawan.

Proses demokratisasi telah membuat organisasi-organisasi ini berani menyuarkan hak-haknya. PGRI sebagai salah satu organisasi guru yang berdiri sejak pemerintahan Orde Baru telah menyuarkan hak-hak guru. Bahkan, mereka berani melakukan boikot dalam bentuk mogok mengajar ketika kebijakan pemerintah dianggap merugikan kepentingan-kepentingan mereka. Organisasi-organisasi lain, semacam organisasi petani juga melakukan hal yang kurang lebih sama. Bahkan, asosiasi kepala desa seluruh Indonesia berani mendatangi pemerintah pusat untuk memperjuangkan hak-haknya. Semua fenomena ini mengindikasikan bahwa lembaga-lembaga politik informal telah mempunyai peran penting dalam sistem politik demokrasi. Mereka terlibat dalam proses artikulasi dan agregasi kepentingan yang menjadi input penting sistem politik. Namun, sayangnya, rendahnya responsibilitas sistem politik membuat artikulasi dan agregasi kepentingan ini berujung pada anarkisme massa.

D. Undang-Undang Partai Politik

Partai politik, kedudukan, fungsi, dan peranannya dalam sistem politik di Indonesia diatur oleh undang-undang tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.¹

**1 UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2011
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN
2008 TENTANG PARTAI POLITIK**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang: a. bahwa dalam rangka menguatkan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi dan peran Partai Politik;

b. bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik perlu diubah sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat;

c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;

Mengingat : 1. Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22E ayat (3), Pasal 24C ayat (1), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28J Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4801);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DAN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2008 TENTANG PARTAI POLITIK.

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2; Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4801) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 1 angka 7 diubah sehingga Pasal 1 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan

Dengan Undang-Undang Partai Politik tersebut, partai politik

negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Anggaran Dasar Partai Politik, selanjutnya disingkat AD, adalah peraturan dasar Partai Politik.
3. Anggaran Rumah Tangga Partai Politik, selanjutnya disingkat ART, adalah peraturan yang dibentuk sebagai penjabaran AD.
4. Pendidikan Politik adalah proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
5. Keuangan Partai Politik adalah semua hak dan kewajiban Partai Politik yang dapat dinilai dengan uang, berupa uang, atau barang serta segala bentuk kekayaan yang dimiliki dan menjadi tanggung jawab Partai Politik.
6. Menteri adalah Menteri yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia.
7. Kementerian adalah Kementerian yang membidangi urusan hukum dan hak asasi manusia.
2. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (5) diubah, di antara ayat (1) dan ayat (2) disisipkan 2 (dua) ayat yaitu ayat (1a) dan ayat (1b) serta pada ayat (4) ditambahkan 4 (empat) huruf yaitu huruf g, huruf h, huruf i, dan huruf m, sehingga Pasal 2 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
- (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
- (1b) Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
 - a. asas dan ciri Partai Politik;
 - b. visi dan misi Partai Politik;
 - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
 - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
 - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
 - f. kepengurusan Partai Politik;
 - g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;

-
- h. sistem kaderisasi;
 - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
 - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
 - k. pendidikan politik;
 - l. keuangan Partai Politik; dan
 - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
3. Ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e diubah, sehingga Pasal 3 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum. (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
- a. akta notaris pendirian Partai Politik;
 - b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;
 - d. kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan e. rekening atas nama Partai Politik.
4. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) diubah sehingga Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) Kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2).
- (2) Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap.
- (3) Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi.
- (4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita negara Republik Indonesia.
5. Ketentuan Pasal 5 diubah sehingga Pasal 5 berbunyi sebagai berikut:

merupakan *representation of ideas* atau mencerminkan suatu preskripsi

Pasal 5

- (1) AD dan ART dapat diubah sesuai dengan dinamika dan kebutuhan Partai Politik.
- (2) Perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik.
- (3) Perubahan AD dan ART sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didaftarkan ke Kementerian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terjadinya perubahan tersebut. (4) Pendaftaran perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menyertakan akta notaris mengenai perubahan AD dan ART.
6. Ketentuan Pasal 16 ayat (2) diubah sehingga Pasal 16 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 16

- (1) Anggota Partai Politik diberhentikan keanggotaannya dari Partai Politik apabila:
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri secara tertulis;
 - c. menjadi anggota Partai Politik lain; atau
 - d. melanggar AD dan ART.
- (2) Tata cara pemberhentian keanggotaan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur di dalam AD dan ART.
- (3) Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Di antara ayat (3) dan ayat (4) Pasal 19 disisipkan 1 (satu) ayat yaitu ayat (3a), sehingga Pasal 19 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 19

- (1) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat berkedudukan di ibu kota negara.
- (2) Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi.
- (3) Kepengurusan Partai Politik tingkat kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.
- (3a) Kepengurusan Partai Politik tingkat kecamatan berkedudukan di ibu kota kecamatan.
- (4) Dalam hal kepengurusan Partai Politik dibentuk sampai tingkat kelurahan/desa atau sebutan lain, kedudukan kepengurusannya disesuaikan dengan wilayah yang bersangkutan.
8. Ketentuan Pasal 23 ayat (2) diubah sehingga Pasal 23 berbunyi sebagai berikut:

tentang negara dan masyarakat yang dicita-citakan. Oleh karena itu, ideologi, platform partai atau visi dan misi menjadi motivasi

Pasal 23

- (1) Pergantian kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dilakukan sesuai dengan AD dan ART.
- (2) Susunan kepengurusan hasil pergantian kepengurusan Partai Politik tingkat pusat didaftarkan ke Kementerian paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru.
- (3) Susunan kepengurusan baru Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan.
9. Ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf c dan huruf d serta ayat (2) diubah, dan di antara ayat (1) dan ayat (2) disisipkan 1 (satu) ayat yaitu ayat (1a) sehingga Pasal 29 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 29

- (1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:
 - a. anggota Partai Politik;
 - b. bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - c. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan
 - d. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.
- (1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.
- (3) Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (1a), dan ayat (2) dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART.
10. Ketentuan Pasal 32 diubah sehingga Pasal 32 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 32

- (1) Perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai Politik sebagaimana diatur di dalam AD dan ART.
- (2) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh suatu mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik.
- (3) Susunan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan Partai Politik kepada Kementerian.
- (4) Penyelesaian perselisihan internal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus diselesaikan paling lambat 60 (enam puluh) hari.

dan penggerak utama kegiatan partai politik. Partai politik juga

-
- (5) Putusan mahkamah Partai Politik atau sebutan lain bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

11. Ketentuan Pasal 33 ayat (1) diubah, sehingga Pasal 33 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 33

- (1) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui pengadilan negeri.
- (2) Putusan pengadilan negeri adalah putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- (3) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselesaikan oleh pengadilan negeri paling lama 60 (enam puluh) hari sejak gugatan perkara terdaftar di kepaniteraan pengadilan negeri dan oleh Mahkamah Agung paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Agung.
12. Di antara ayat (3) dan ayat (4) Pasal 34 disisipkan 2 (dua) ayat yaitu ayat (3a) dan ayat (3b) serta ayat (4) diubah sehingga Pasal 34 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 34

- (1) Keuangan Partai Politik bersumber dari:
- iuran anggota;
 - sumbangan yang sah menurut hukum; dan
 - bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (2) Sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa.
- (3) Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberikan secara proporsional kepada Partai Politik yang mendapatkan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara.
- (3a) Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Partai Politik dan masyarakat.
- (3b) Pendidikan Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3a) berkaitan dengan kegiatan:
- pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan negara Kesatuan Republik Indonesia;

merupakan pengorganisasian warga negara yang menjadi anggotanya

-
- b. pemahaman mengenai hak dan kewajiban warga negara Indonesia dalam membangun etika dan budaya politik;
 - c. pengkaderan anggota Partai Politik secara berjenjang dan berkelanjutan.
- (4) Bantuan keuangan dan laporan penggunaan bantuan keuangan kepada Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (3a) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
13. Di antara Pasal 34 dan Pasal 35 disisipkan 1 (satu) pasal, yaitu Pasal 34A yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 34A

- (1) Partai Politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) huruf c kepada Badan Pemeriksa Keuangan secara berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diaudit paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
 - (2) Audit laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
 - (3) Hasil audit atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Partai Politik paling lambat 1 (satu) bulan setelah diaudit.
14. Ketentuan Pasal 35 ayat (1) huruf c diubah, sehingga Pasal 35 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 35

- (1) Sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) huruf b yang diterima Partai Politik berasal dari:
 - a. perseorangan anggota Partai Politik yang pelaksanaannya diatur dalam AD dan ART;
 - b. perseorangan bukan anggota Partai Politik, paling banyak senilai Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) per orang dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran; dan
 - c. perusahaan dan/atau badan usaha, paling banyak senilai Rp 7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) per perusahaan dan/atau badan usaha dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran.
 - (2) Sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada prinsip kejujuran, sukarela, keadilan, terbuka, tanggung jawab, serta kedaulatan dan kemandirian Partai Politik.
15. Ketentuan Pasal 39 diubah, sehingga Pasal 39 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 39

- (1) Pengelolaan keuangan Partai Politik dilakukan secara transparan dan akuntabel.
- (2) Pengelolaan keuangan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik.

untuk bersama-sama memperjuangkan dan mewujudkan negara dan masyarakat yang dicita-citakan. Oleh karena itu, partai politik

-
- (3) Partai Politik wajib membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana yang meliputi:
- laporan realisasi anggaran Partai Politik;
 - laporan neraca; dan
 - laporan arus kas.

16. Ketentuan Pasal 45 diubah, sehingga Pasal 45 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 45

Pembubaran Partai Politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 diumumkan dalam Berita negara Republik Indonesia oleh Kementerian.

17. Ketentuan Pasal 47 ayat (1) diubah, sehingga Pasal 47 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 47

- Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 9 ayat (1), dan Pasal 40 ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran Partai Politik sebagai badan hukum oleh Kementerian.
 - Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf h dikenai sanksi administratif berupa teguran oleh Pemerintah.
 - Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf i dikenai sanksi administratif berupa penghentian bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sampai laporan diterima oleh Pemerintah dalam tahun anggaran berkenaan.
 - Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf j dikenai sanksi administratif berupa teguran oleh Komisi Pemilihan Umum.
 - Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (3) huruf e dikenai sanksi administratif yang ditetapkan oleh badan/ lembaga yang bertugas untuk menjaga kehormatan dan martabat Partai Politik beserta anggotanya.
18. Ketentuan Pasal 51 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) diubah, ayat (3) dihapus, di antara ayat (1) dan ayat (2) disisipkan 3 (tiga) ayat yaitu ayat (1a), ayat (1b) dan ayat (1c), sehingga Pasal 51 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 51

- Partai Politik yang telah disahkan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tetap diakui keberadaannya dengan kewajiban melakukan penyesuaian menurut Undang-Undang ini dengan mengikuti verifikasi.
- Verifikasi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan Partai Politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini diundangkan, selesai paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum.

merupakan media atau sarana partisipasi warga negara dalam

-
- (1b) Dalam hal Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memenuhi syarat verifikasi, keberadaan Partai Politik tersebut tetap diakui sampai dilantiknya anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota hasil Pemilihan Umum tahun 2014.
- (1c) Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1b) tetap diakui keberadaannya sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sampai akhir periode keanggotaannya.
- (2) Perubahan AD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) huruf g, huruf h, huruf i, dan huruf m wajib dipenuhi pada kesempatan pertama diselenggarakan forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik sesuai dengan AD dan ART setelah Undang-Undang ini diundangkan.
- (3) Dihapus.
- (4) Penyelesaian perkara Partai Politik yang sedang dalam proses pemeriksaan di pengadilan dan belum diputus sebelum Undang-Undang ini diundangkan, penyelesaiannya diputus berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- (5) Perkara Partai Politik yang telah didaftarkan ke pengadilan sebelum Undang-Undang ini diundangkan dan belum diproses, perkara dimaksud diperiksa dan diputus berdasarkan Undang-Undang ini.

Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal 15 Januari 2011

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal 15 Januari 2011

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

REPUBLIK INDONESIA,

ttd

PATRIALIS AKBAR

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2011 NOMOR 8

PENJELASAN

ATAS

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 2 TAHUN 2011

TENTANG

proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik dan dalam

PERUBAHAN ATAS

UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2008 TENTANG PARTAI POLITIK

I. UMUM

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk memperkuat semangat kebangsaan dalam negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis. Hak untuk berserikat dan berkumpul ini kemudian diwujudkan dalam pembentukan Partai Politik sebagai salah satu pilar demokrasi dalam sistem politik Indonesia.

Partai Politik sebagai pilar demokrasi perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan Partai Politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu, Pertama, membentuk sikap dan perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku Partai Politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. Kedua, memaksimalkan fungsi Partai Politik baik fungsi Partai Politik terhadap negara maupun fungsi Partai Politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Upaya untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensiil, paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu pertama, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, kedua, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, ketiga, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel dan keempat mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat. Adapun hal-hal pokok yang diatur dalam penataan dan penyempurnaan Partai Politik di Indonesia adalah persyaratan pembentukan Partai Politik, persyaratan kepengurusan Partai Politik, perubahan AD dan ART, rekrutmen dan pendidikan politik, pengelolaan keuangan Partai Politik dan kemandirian Partai Politik.

II. PASAL DEMI PASAL

Yang dimaksud dengan “mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik lain” adalah memiliki kemiripan yang menonjol dan menimbulkan kesan adanya persamaan, baik mengenai bentuk, cara penempatan, cara penulisan maupun kombinasi antara unsur-unsur yang terdapat dalam nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik lain.

Huruf c

Kota/kabupaten administratif di wilayah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta kedudukannya setara dengan kota/kabupaten di provinsi lain.

penentuan siapa yang menjadi penyelenggara negara pada berbagai lembaga negara di pusat dan daerah. Sesuai dengan prinsipnya bahwa keanggotaan partai politik terbuka bagi semua warga negara sehingga para anggotanya berasal dari berbagai unsur bangsa maka partai politik dapat pula menjadi sarana integrasi nasional.²

Landasan konstitusional eksistensi partai politik di Indonesia setelah amandemen terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang menyatakan:³

1. Pasal 6A ayat (2) : Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
2. Pasal 22E ayat (3) : Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “kantor tetap” adalah kantor yang layak, milik sendiri, sewa, pinjam pakai, serta mempunyai alamat tetap.

Pasal 4

Ayat (1)

Penelitian dan/atau verifikasi Partai Politik dilakukan secara administratif dan periodik oleh Kementerian bekerja sama dengan instansi terkait.

Pasal 32

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “perselisihan Partai Politik” meliputi antara lain:

- (1) perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan;
 - (2) pelanggaran terhadap hak anggota Partai Politik;
 - (3) pemecatan tanpa alasan yang jelas;
 - (4) penyalahgunaan kewenangan;
 - (5) pertanggung jawaban keuangan; dan/atau
 - (6) keberatan terhadap keputusan Partai Politik.
- 2 Meri Yarni, *Undang-Undang Partai Politik dalam Perubahan Paradigma Pelaksanaan Fungsi Parpol Guna Mengukur Perpolitikan*, Abstrak, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Jambi, t.t., hlm. 1.
 - 3 *Ibid.*

Adapun landasan kontitusional terhadap pembentukan Undang-Undang No. 2 tahun 2011 tentang partai politik terdapat dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang.

Berdasarkan pasal tersebut, wujud dari kemerdekaan berserikat adalah terbentuknya partai politik dan pengaturan selanjutnya ditetapkan dengan Undang-Undang. Setelah amandemen ke-3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada tahun 2002 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik untuk menggantikan UU Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik yang dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perubahan ketatanegaraan serta sebagai pelaksanaan Ketetapan MPR Nomor X/MPR/2001 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002.7. Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-Undang No. 31 tahun 2002 tentang Partai Politik dipandang perlu oleh pembentuk undang-undang untuk diperbaharui sesuai dengan tuntutan dan dinamika masyarakat. Pada tanggal 4 Januari 2008 diundangkan Undang-Undang No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik dan kemudian diubah kembali dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik pada tanggal 15 Januari 2011 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 8. Ketentuan dalam UU Partai Politik yang baru terdapat beberapa perubahan yang bertujuan untuk melakukan perbaikan atas perpolitikan di Negara Republik Indonesia. Perubahan dalam UU Partai Politik tersebut masih bersifat materiil (substansi) belum bersifat pada tahapan penegasan perubahan paradigma pelaksanaan fungsi partai politik.⁴

Setelah merdeka, Indonesia menganut sistem multipartai sehingga terbentuk banyak partai politik, yaitu 172 partai politik yang mengikuti pemilu tahun 1955, tetapi hanya empat partai terbesar, yaitu PNI, Masyumi, Nahdatul Ulama, dan PKI yang meraih suara dalam jumlah besar. Memasuki masa Orde Baru (1965-1998), Partai politik di Indonesia berjumlah 3 partai, yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya, dan Partai Demokrasi Indonesia.

4 *Ibid.*

Pada masa Orde Baru adanya tuntutan rakyat tentang reformasi dalam sistem pemerintahan dan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memengaruhi perubahan terhadap sistem politik sehingga Indonesia kembali menganut sistem multipartai. Adapun partai politik yang terdapat pada masa reformasi (1999), yaitu:⁵

1. Partai Indonesia Baru
2. Partai Kristen Nasional Indonesia
3. Partai Nasional Indonesia
4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia
5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia
6. Partai Ummat Islam
7. Partai Kebangkitan Umat
8. Partai Masyumi Baru
9. Partai Persatuan Pembangunan
10. Partai Syarikat Islam Indonesia
11. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
12. Partai Abul Yatama
13. Partai Kebangsaan Merdeka
14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa
15. Partai Amanat Nasional
16. Partai Rakyat Demokrat

Dengan sistem multipartai tersebut, sistem politik di Indonesia dapat dipandang sebagai sistem yang memiliki lapisan politik, yaitu stratifikasi politik atau lapisan-lapisan dalam kelembagaan politik yang tergabung dalam sistem politik. Individu yang berkedudukan pada lapisan paling bawah dalam sistem stratifikasi politik tidak memiliki hampir semua syarat untuk menerapkan kekuasaan politik. Sebaliknya, individu yang berkedudukan pada puncak sistem

5 *Ibid.*, hlm. 6.

stratifikasi sangat banyak memiliki syarat atau sarana itu. Kolerasi empiris yang mendukung pemikiran tentang stratifikasi politik ini begitu kuat dan begitu universal sehingga dapat menghasilkan kunci yang berguna bagi studi politik.⁶

E. Pendekatan Sistem Politik

Sistem politik merupakan mekanisme seperangkat fungsi atau peranan dalam struktur politik yang menunjukkan proses yang langgeng (*persistent pattern*). Proses tersebut mengandung dimensi waktu (masa lampau, kini, dan mendatang). Dari sudut ini terlihat bahwa sistem politik merupakan bagian sistem yang lebih besar, yaitu sistem sosial. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila dalam analisis sistem (*system analysis*), teori sistem (*theory system*), dan pendekatan sistem (*system approach*), pengertian sistem politik, kultur politik, peranan politik dibahas lebih mendalam dengan dibantu oleh dan meminjam pengertian sosiologi dan psikologi.

Almond dan Powell menguraikan bahwa pengertian dan pendekatan sistem politik dapat digolongkan dalam tiga bagian, yaitu sebagai berikut.

1. Pendekatan Tradisional

Pendekatan tradisional, yaitu pendekatan sistem politik yang memandang lembaga pemerintahan, kekuasaan, dan keyakinan politik sebagai dasar analisis sistem politik. Tokoh dalam pendekatan ini, antara lain Leo Strauss dan John Hallowell. Tokoh ini menentang pendekatan Behavioralis (perilaku). Alasannya karena terlalu lepas dari nilai dan tidak menjawab pertanyaan “Sistem politik apakah yang paling baik atau masyarakat yang bagaimanakah yang sebaiknya dituju?”

Tokoh ini juga memiliki anggapan bahwa pendekatan perilaku (*behavioralis*) tidak relevan dengan politik praktis dan menutup mata terhadap masalah sosial yang ada.

6 http://wawanhariskurnia.blogspot.com/2012/12/politik-dan-strategi-nasional_7.html

Pendekatan ini memiliki asumsi berikut.

- a. Kerangka perbandingan sistem politik bersifat sempit, dalam arti cenderung dipengaruhi oleh konsep hukum, ideologi, dan lembaga pemerintah.
- b. Memfokuskan perhatian pada pembentukan lembaga (struktur politik), kekuasaan, dan keyakinan politik.
- c. Berpedoman pada nilai dan norma serta tradisi yang berlaku di masyarakat (bersifat pragmatis dan domatis).
- d. Mengacu pada filsafat (*das sollen*).
- e. Mengacu pada ilmu terapan (praktis).
- f. Konsep pemikiran lebih banyak dipengaruhi oleh konsep sejarah dan hukum (historis dan yuridis).
- g. Analisis lebih banyak mengacu pada metode kualitatif.

2. Pendekatan Behaviorisme (Pendekatan Perilaku)

Pendekatan ini sangat dipengaruhi oleh sistem analisis *behavioralis* (sistem analisis perilaku). Dalam arti unit analisisnya lebih didasarkan pada pernyataan, sikap dan perilaku individu, organisasi dan lembaga pemerintahan yang sedang berjalan.

Pendekatan ini lebih bertitik tolak pada teori sistem, yaitu dengan mengikutsertakan kenyataan (termasuk kenyataan lingkungan). Pengaruh para sarjana, seperti Max Weber dan Talcott Parsons menumbuhkan pendekatan baru yang berusaha menguraikan, menjelaskan, dan membuktikan macam-macam fenomena politik atas dasar susunan pengetahuan yang lebih “dirasakan” ilmiah dan teratur.

Pendekatan baru tersebut bernama pendekatan keperilakuan (*behavioral approach*), sedangkan alirannya disebut aliran keperilakuan (*behavioralisme*). Perkembangan pendekatan perilaku ini bersamaan dengan pendekatan fungsional struktural (*structural-functional approach*) dan pendekatan analisis sistem (*systems analysis approach*) sehingga ketiganya sering disejajarkan walaupun untuk hal-hal tertentu terdapat perbedaan (Morton R. Davis).

Sejarah dan prinsip timbulnya pendekatan ini adalah:

- a. muncul pada pascaperang dunia II (pada dekade tahun 1950-an);
- b. merupakan gerakan pembaharuan dalam ilmu politik;
- c. sistem analisis dalam pendekatan ini adalah *Structural and Functional Analysis* (G.A. Almond). Artinya pendekatan ini mengacu pada struktur dan fungsi suatu lembaga pemerintah dan masyarakat dengan berpedoman pada realitas, fakta yang sedang terjadi;
- d. memfokuskan perhatian pada “Analisis tingkah laku politik” dan “bukan pada lembaga, kekuasaan, dan keyakinan politik”;
- e. berpedoman pada fakta yang berlaku di masyarakat (bersifat struktur dan fungsi);
- f. mengacu pada penelitian empiris (*das sein*);
- g. mengacu pada ilmu murni (teoretis);
- h. konsep pemikiran lebih banyak dipengaruhi oleh konsep sosiologis dan psikologis;
- i. analisis lebih banyak mengacu pada metode kuantitatif;
- j. memiliki arah studi yang lebih cenderung bersifat luas, yaitu mengupas soal struktur dan fungsi (proses politik) dalam pembuatan kebijaksanaan (*policy making*).

3. *Pendekatan Pascaperilaku (Post Behavioralis)*

Pendekatan ini adalah pendekatan yang memiliki anggapan bahwa manusia adalah makhluk yang kreatif. Selanjutnya, pendekatan-pendekatan kelakuan, struktural-fungsional dan analisis sistem dalam menekuni mencari dasar ilmu pengetahuan yang empiris, kurang memerhatikan faktor penglihatan ke depan (*vision*) dan daya khayal (*imagination*) yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah-masalah sosial politik yang gawat dan perlu dengan segera diatasi (Miriam Budiardjo).

Pendekatan pascaperilaku (*post behavioral*) ini timbul sebagai reaksi terhadap aliran perilaku (*behavioralism*) karena menurut aliran pascaperilaku, aliran perilaku sering melupakan nilai manusiawi.

Prinsip-prinsip yang utama dalam pendekatan *post behavioralisme* (pascaperilaku) ini adalah:

- a. Fokus utama pendekatan ini lebih bersifat proaktif, kreatif, *imagination*, dan *vision*;
- b. memiliki tujuan ingin mengubah pendidikan dan metode penelitian ilmu politik menjadi ilmu pengetahuan yang murni (eksakta) dan metode kuantitatif;
- c. mengutamakan penelitian yang bersifat korelatif daripada penelitian yang cermat;
- d. menginginkan ilmu politik tidak kehilangan kontak dengan realitas sosial, bahkan ilmu politik merasa harus melibatkan diri dalam usaha mengatasi krisis yang dihadapi manusia;
- e. menginginkan nilai sebagai fokus penelitian ilmu politik.

F. Kapabilitas Sistem Politik

Suatu sistem politik harus selalu mempunyai kapabilitas dalam menghadapi kenyataan dan tantangan terhadapnya.

Kapabilitas adalah kemampuan sistem politik dalam bidang ekstraktif, distributif, regulatif, simbolik, responsif, dan dalam negeri dan internasional untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana yang termaksud dalam pembukaan UUD 1945. Kapabilitas sistem adalah kemampuan sistem untuk menghadapi kenyataan dan tantangan. Pandangan mengenai keberhasilan dalam menghadapi tantangan ini berbeda di antara para pakar politik. Ahli politik zaman klasik seperti Aristoteles dan Plato dan diikuti oleh teoretisi liberal abad ke-18 dan 19 yang melihat prestasi politik diukur dari sudut moral. Pada masa modern ahli politik melihatnya dari tingkat prestasi (*performance level*), yaitu seberapa besar pengaruh lingkungan dalam masyarakat, lingkungan luar masyarakat, dan lingkungan internasional. Pengaruh ini akan memunculkan perubahan politik. Adapun pelaku perubahan politik bisa dari elite politik atau kelompok infrastruktur politik dan lingkungan internasional.

Macam-macam kapabilitas sistem politik

1. Kapabilitas ekstraktif, yaitu kemampuan sistem politik untuk melakukan eksplorasi potensi yang ada pada sumber daya alam dan sumber daya manusia. Kapabilitas ini merupakan masalah yang sama yang dihadapi oleh sistem politik liberal, sistem politik demokrasi terpimpin, dan sistem politik demokrasi Pancasila. Ekstraktif adalah kemampuan pemerintah untuk melakukan pengolahan terhadap SDA dan SDM di lingkungan dalam ataupun lingkungan luar. Menurut Gabriel Almond, kapabilitas ekstraktif, yaitu kemampuan mengumpulkan dan mengelola sumber daya alam dan sumber daya manusia dari lingkungan dalam negeri dan internasional. Kemampuan SDA biasanya masih bersifat potensial sampai digunakan secara maksimal oleh pemerintah, misalnya dalam mengelola pertambangan berhadapan dengan modal domestik ataupun asing dan kepentingan kemakmuran rakyat di sisi yang lain. Kemampuan pengelolaan SDM berkaitan dengan masalah-masalah pendidikan, peningkatan sumber daya, pengalokasian SDM, dan lain-lain. Tentu saja, pada akhirnya, kedua dimensi kemampuan pengelolaan potensi SDA dan SDM harus dipadukan ke dalam satu tujuan, yaitu kemaslahatan bangsa tempat sistem politik itu bekerja.

Dalam konteks kekinian, kemampuan ekstraktif sistem politik dalam pengelolaan sumber-sumber material belum mampu mengolah sumber daya alam untuk menyejahterakan rakyatnya. Meskipun eksplorasi, bahkan eksploitasi terjadi di mana-mana, masyarakat tetap saja bergumul dengan kemelaratan dan kemiskinan. Kemampuan ekstraktif ini juga berfungsi untuk memanfaatkan sumber daya manusia yang ada, tetapi masih banyak tenaga kerja andal yang tidak dimanfaatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan karena proses rekrutmen politik yang tidak profesional, bahkan emosional.

2. Kapabilitas distributif, yaitu kapabilitas sistem politik dalam mengelola dan mendistribusikan sumber daya alam dan sumber daya manusia berupa barang, jasa, kesempatan kerja, bahkan kehormatan dapat diberi predikat sebagai prestasi real sistem

politik. Ukuran kapabilitas ini adalah kuantitas serta sifat tingkat pentingnya barang yang didistribusikan.

Status, kehormatan, dan kepahlawanan juga merupakan benda-benda abstrak yang didistribusikan menurut pola *merit sistem* ataupun *spoil sistem* yang diyakini oleh sistem politik yang bersangkutan. Kapabilitas distributif adalah kemampuan pemerintah untuk mengalokasikan dan mendistribusikan SDA dan SDM berupa barang dan jasa yang dimiliki oleh masyarakat dan negara secara merata. Menurut Gabriel Almond, kapabilitas distributif merujuk pada kemampuan melakukan alokasi dan distribusi sumber-sumber ekonomi, penghargaan, status, dan kesempatan untuk semua lapisan masyarakat. SDA yang dimiliki oleh masyarakat dan negara diolah sedemikian rupa untuk dapat didistribusikan secara merata dalam rangka penciptaan keadilan sosial. Pada saat yang sama, distribusi sumber-sumber penghidupan dan pekerjaan serta mobilitas sosial juga penting diperlihatkan oleh kapabilitas distributif ini. Demikian pula, dengan pajak sebagai pemasukan negara itu harus kembali didistribusikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Sistem dan struktur perpajakan, akan memengaruhi corak kenegaraan, apakah bisa dikatakan lebih adil atau kurang adil, lebih mampu menjalankan kapabilitas distributif atau gagal.

Dalam konteks kekinian, kemampuan distributif berkaitan dengan alokasi barang dan jasa, kemampuan sistem politik dalam mendistribusikan barang dan jasa belum maksimal karena masih banyak kesenjangan antara masyarakat kota dan masyarakat perdesaan. Banyak kita temui ketidakmerataan distribusi barang dan jasa bagi daerah yang mudah dijangkau dan yang tidak terjangkau. Contoh kecilnya, ketersediaan gedung sekolah dan kesehatan bagi masyarakat serta tenaga pengajar dan medis. Selain itu, berkaitan dengan alokasi kehormatan, status dan kesempatan, aktor-aktor politik di Indonesia belum bersedia mengalokasikan kehormatannya kepada pihak lain, sehingga yang terjadi hanya oligarki kekuasaan, yang juga ditengarai adanya sistem dinasti dalam kancah politik. Kesempatan kerja juga masih minim

diciptakan oleh sistem politik sehingga menimbulkan banyak gangguan.

3. Kapabilitas regulatif, yaitu kapabilitas sistem politik untuk menyusun peraturan perundangan mengawasi, mengatur, dan mengendalikan. Regulatif adalah kemampuan pemerintah untuk membuat aturan-aturan yang dapat mengontrol dan mengendalikan perilaku individu atau kelompok agar sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku. Gabriel Almond beranggapan bahwa kapabilitas regulatif sama dengan pengaturan yang merujuk pada aliran kontrol atas perilaku individu dan relasi-relasi kelompok dalam sistem politik. Dalam menyelenggarakan pengawasan tingkah laku individu dan kelompok dibutuhkan adanya pengaturan, dan negara memainkan peranan penting dalam mengatur dan menjamin hak-hak individu dan kelompok.

Dalam konteks kekinian, kemampuan regulatif adalah kemampuan yang sangat kritis terjadi di negara ini. Mengapa tidak? Regulasi hadir sebagai pengontrol dan pengendali tingkah laku dalam berjalannya sistem politik. Menjadi ironi ketika para pembuat regulasi justru melanggar peraturan yang dibuatnya sendiri, bahkan cenderung “membentengi” diri melalui peraturan yang dibuatnya. DPR misalnya, yang merupakan pembuat undang-undang, justru sering melanggarnya.

4. Kapabilitas simbolik, yaitu kemampuan untuk membangun pencitraan terhadap kepala negara atau juga rasa bangga terhadap negaranya. Menurut Gabriel Almond, kapabilitas simbolik, artinya kemampuan pemerintah dalam berkreasi dan secara selektif membuat kebijakan yang akan diterima oleh rakyat. Semakin diterima kebijakan yang dibuat pemerintah, semakin baik kapabilitas simbolik sebuah sistem politik.
5. Kapabilitas responsif, yaitu kemampuan daya tanggap yang diciptakan oleh pemerintah terhadap tuntutan atau tekanan. Gabriel Almond berpendapat tentang kapabilitas responsif bahwa dalam proses politik terdapat hubungan antara input dan output. Output berupa kebijakan pemerintah yang dapat diukur dari sejauh mana kebijakan tersebut dipengaruhi

oleh masukan atau adanya partisipasi masyarakat (sebagai inputnya). Kapabilitas ini sedikit berbeda dengan kapabilitas simbolik, tetapi yang paling pokok bukanlah mencari benang merah antara kebijakan dan tuntutan/aspirasi masyarakat, tetapi lebih pada proses pembuatan kebijakan itu sendiri, yaitu pelebagaan mekanisme agregasi dan artikulasi politik kepentingan masyarakat ke dalam sebuah kebijakan politik. Jadi, bukan sekadar melihat apakah output kebijakan paralel dengan aspirasi/tuntutan masyarakat (kemampuan menangkap wacana aspirasi), tetapi apakah dalam sistem politik tersebut telah terlembagakan mekanisme yang menyebabkan rakyat dapat lebih mudah dan lebih mungkin untuk terlibat dalam tahapan-tahapan pembuatan kebijakan.

Dalam konteks kekinian, mengenai responsivitas, sistem politik kurang mengakomodasi segala kepentingan masyarakat di lingkungan sistem politik itu sendiri. Karena selama ini kecenderungan kebijakan dibuat oleh para elite politik, dan terkadang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tuntutan masyarakat pun kurang direspons dengan baik meskipun ditekankan dengan berbagai aksi demonstrasi.

6. Kapabilitas domestik dan internasional adalah kemampuan yang dimiliki pemerintah dalam hal cara ia berinteraksi di lingkungan domestik ataupun luar negeri.

Dalam konteks kekinian, kemampuan domestik sistem politik masih lemah sehingga relasi antara pemerintah dan masyarakat kurang harmonis. Hal ini tergambar dari berbagai aksi ketidakpercayaan publik terhadap kinerja pemerintah selama ini. Mengenai kemampuan internasional, sistem politik Indonesia sangat terbuka terhadap kebijakan internasional dan membentuk relasi yang baik dengan dunia internasional. Namun, menjadi ironi ketika sistem politik Indonesia memberikan kebebasan pada dunia internasional untuk berinvestasi, justru mengorbankan masyarakatnya sendiri. Contoh real yang terjadi saat ini adalah adanya perjanjian perdagangan bebas yang justru mematikan industri lokal. Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa kemampuan sistem politik dalam mengelola potensi yang ada

kurang maksimal. Akibatnya, Indonesia masih terus bergumul dengan permasalahan klasik yang urung diselesaikan.

Demikian pula, menurut Almond, kapabilitas sistem politik terdiri atas kemampuan regulatif, ekstraktif, distributif, simbolis, dan responsif. Almond menyebutkan bahwa pada negara-negara demokratis, output dari kemampuan regulatif, ekstraktif, dan distributif lebih dipengaruhi oleh tuntutan dari kelompok kepentingan sehingga dapat dikatakan bahwa masyarakat demokratis memiliki kemampuan responsif yang lebih tinggi daripada masyarakat non-demokratis. Sementara pada sistem totaliter, output yang dihasilkan kurang responsif pada tuntutan, perilaku regulatif bercorak paksaan, serta lebih menonjolkan kegiatan ekstraktif dan simbolik maksimal atas sumber daya masyarakatnya.

G. Keterkaitan Kepentingan Antarsistem

Pelaksanaan sistem politik suatu negara nasional tidak dapat dihindarkan dari sistem negara nasional lainnya. Bahkan, terjadi keterkaitan kepentingan antarnegara nasional bersangkutan.

Untuk itu, proses komunikasi yang berlangsung tidak lagi berada dalam skala lokal, namun telah bergeser ke skala yang lebih luas dan mengaitkan berbagai kepentingan negara nasional lainnya. Hal ini berarti bahwa proses komunikasi telah memasuki wilayah sistem negara lain sehingga simbol-simbol yang dipertukarkan berkaitan dengan berbagai kepentingan negara-negara bersangkutan.

Dalam komunikasi internasional terjadi proses saling meyakinkan atau saling menumbuhkan pengertian. Walaupun dalam proses tersebut berlangsung aktivitas saling memengaruhi, sifatnya lebih komplementer. Tiap-tiap negara telah menginterpretasikan kepentingan nasional berdasar kepentingan lokal sehingga simbol-simbol yang diangkat dalam komunikasi internasional pada hakikatnya merupakan interpretasi dari kepentingan lokal.

Dalam komunikasi internasional kecenderungan interaksi lebih dipengaruhi oleh kebijaksanaan pemerintah untuk memenuhi kepentingan negara. Bahkan, wujud antarnegara cenderung lebih

terarah pada hubungan politik yang dikembangkan daripada hubungan lainnya, seperti ekonomi, kebudayaan, dan lain-lain.

Rachmadi dalam Jalaluddin Rachmat dengan judul buku *Komunikasi dan Informasi dalam Percaturan Internasional* menyatakan bahwa hubungan politik pada hakikatnya adalah hubungan diplomatik atau disebut juga "*Public Diplomacy*" yang dijadikan instrumen (ed.) untuk memperjuangkan kepentingan negara nasional.

Dalam kaitan hubungan diplomatik Arthur Hoffman dalam bukunya *International Communication and the New Diplomacy* menyatakan bahwa hubungan diplomatik berkait hubungan antara pemerintah atau hubungan secara pribadi atau kelompok, baik langsung memengaruhi pendapat, sikap dan perilaku yang berada pada kebijaksanaan luar negeri pemerintah.

Disadari atau tidak, pada prinsipnya komunikasi yang melintas batas negara atau batas wilayah sistem politik negara lain merupakan pelanggaran atas kedaulatan (*souvereignty*) negara bersangkutan. Oleh karena itu, terhadap terpaan ini perlu adanya suatu pengaturan secara bijak dari negara bersangkutan.

Istilah yang digunakan Astrid terhadap terpaan negara nasional luar terhadap negara nasional dalam disebut komunikasi lintas budaya (*cross cultural communication*). Terobosan budaya terhadap negara lain disebut juga "*a cross of frontiers*" yang akan melibatkan atribut-atribut negara dengan berbagai aspek yang melekat pada negara bersangkutan.

Menurut Astrid, "*cross cultural communication*" biasanya mempunyai komunikan kelompok besar (*large group*). Adapun bentuk komunikasi diselenggarakan oleh pejabat-pejabat tinggi suatu negara dengan menggunakan media massa untuk mencapai khalayak lebih luas.

Selanjutnya, Astrid menyatakan komunikasi antar dan lintas budaya, yaitu sebagai berikut.

1. Setiap kelompok kebudayaan menerima pesan dari pola asing umumnya, keadaan politik ekonomi dan sosial negaranya.

2. Kelompok kebudayaan bukan merupakan kelompok yang terasing (ed.) lagi, tetapi terjadi hubungan dengan kelompok lain (*cultural contact*), baik dalam bidang nasional maupun internasional; komunikasi antar dan lintas budaya menitikberatkan proses komunikasi, efektivitas, dan akibat suatu pesan dari segi kontak budaya.
3. Dalam proses komunikasi, semua berita yang disajikan, diserikan dan disaring oleh pembandingan informasi.

Uraian ini memberikan gambaran bahwa "*cross cultural communication*" cenderung ke arah kegiatan propaganda pejabat negara terhadap penduduk negara lain agar tercipta khalayak lebih luas.



Bab 3

Fungsi Sistem Politik

A. Pengertian Sosialisasi Politik

Dalam sistem politik terdapat beberapa fungsi, di antara fungsi yang paling dominan adalah fungsi sosiologi politik. Sosialisasi politik merupakan cara untuk memperkenalkan nilai-nilai politik, sikap dan etika politik yang berlaku atau yang dianut oleh negara. Pembentukan sikap politik atau membentuk sikap dan keyakinan politik membutuhkan waktu yang panjang dan proses yang terus-menerus.

Sosialisasi politik dapat diartikan sebagai proses yang dilalui seseorang dalam menentukan sikap dan orientasi terhadap fenomena-fenomena politik yang berlaku pada masyarakat tempat ia berada saat ini. Pada tahap ini terjadi proses penanaman nilai-nilai kebijakan bermasyarakat atau prinsip kebijakan menjadi warga negara yang efektif. Agen-agen sosialisasi politik terdiri atas 6 agen, yaitu keluarga, kelompok bermain atau bergaul, sekolah, pekerjaan, media massa, dan kontak-kontak politik secara langsung.

Pendidikan sekolah, pengalaman keluarga, dan pengaruh pergaulan berperan dalam memperkuat keyakinan, tetapi dapat pula mengubahnya secara drastis. Sosialisasi politik dapat berwujud transmisi dan pengajaran. Artinya dalam sosialisasi itu terjadi interaksi antara suatu sikap dan keyakinan politik yang dimiliki oleh generasi tua terhadap generasi muda yang cenderung masih fleksibel menerima pengaruh ajaran. Transmisi dan pengajaran

tersebut dapat berwujud interaksi langsung, yaitu berupa pengajaran formal ataupun doktrinasi suatu ideologi.

Sosialisasi politik ditentukan oleh lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan kebudayaan tempat individu-individu berada. Para sarjana yang memberikan pengertian tentang sosialisasi politik sesuai dengan latar belakang disiplin keilmuannya, di antaranya sebagai berikut.

1. David Easton dan Jack Dennis dalam bukunya *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy* memberikan suatu batasan tentang sosialisasi politik adalah:
“Proses perkembangan seseorang untuk mendapatkan orientasi-orientasi politik dan pola-pola tingkah laku.”
2. Fred I. Greenstein dalam buku *Political Socialization* diangkat dari *International Encyclopedia of the Social Sciences* Vo. 14. 1968, New York, menyatakan bahwa sosialisasi politik adalah:
“Penanaman informasi politik yang sengaja, nilai-nilai dan praktik-praktik yang oleh badan instruksional secara formal ditugaskan untuk tanggung jawab ini; dan semua usahanya mempelajari politik, baik formal maupun informal, disengaja ataupun tidak terencana, pada setiap tahap siklus kehidupan, dan termasuk di dalamnya tidak hanya secara eksplisit masalah belajar politik, tetapi juga secara nominal belajar sikap nonpolitik mengenai karakteristik-karakteristik kepribadian yang bersangkutan.”
3. R.S. Signal menyatakan bahwa sosialisasi politik adalah proses belajar yang terkait dengan norma politik yang dapat dialihkan dari suatu generasi ke generasi berikutnya untuk menerima suatu sistem politik yang sedang berlangsung.
4. Robinson yang diangkat oleh Alexis S. Tan dalam buku *Mass Communication; Theories and Research* menyatakan bahwa:
“Sosialisasi politik merupakan proses perubahan perilaku yang berhubungan erat dengan proses belajar.”

Dari semua pengertian tersebut, jelas bahwa sosialisasi politik merupakan proses transformasi nilai-nilai yang didahului pembentukan sikap perilaku melalui proses belajar.

Secara filsafat sosialisasi politik adalah hakikat manusia yang ingin mengembangkan nilai-nilai pribadi dan pola keyakinan dalam lingkup suatu sistem. Pembentukan sikap politik sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai lingkungan tempat keberadaan individu.

Sistem politik suatu negara akan memengaruhi kepribadian politik warga negaranya. Dalam kehidupan sistem politik suatu negara, sosialisasi politik tidak lagi dalam skup kelompok, organisasi, partai politik, wilayah etnis kultur, tetapi telah berada dalam skup negara yang berorientasi pada kepentingan dan keutuhan bangsa.

Tujuan Sosialisasi Politik

Sosialisasi politik yang diselenggarakan negara mentransformasi nilai-nilai yang menjadi pola keyakinan dan pola kepercayaan yang dapat membawa bangsa ke arah kebesarannya. Oleh karena itu, tujuan sosialisasi politik dapat dilihat dari beberapa dimensi, yaitu:

1. dimensi psikologis;
2. dimensi ideologis;
3. dimensi normatif.

Ketiga dimensi ini memberi dampak saling berkaitan yang sasaran antara, karena sasaran akhir adalah stabilitas berkesinambungan dalam arti lestarnya sistem politik berikut sistem nilai yang mendasarinya.

Dimensi pertama sosialisasi politik terarah pada pembentukan sikap politik dan kepribadian politik, yang secara utuh merupakan faktor-faktor kejiwaan. Dalam proses ini berlangsung secara bertahap dalam rangkaian peristiwa politik, hal ini berawal dari tingkat pemahaman atau pengenalan tentang politik (*political cognition*). Kemudian meningkat pada pendalaman akan makna politik yang memberi dampak terhadap cara berpikir yang membuka cakrawala terhadap referensi pikiran. Tahap ini berada dalam sikap efektif (*political effection*). Pada tahap ini pribadi-pribadi manusia telah memiliki “pilih banding sesuai dengan yang diminati”. Penghayatan yang terus berlanjut diiringi keyakinan maka akan terbentuk

kepribadian politik (*political personality*) yang dapat diketahui dalam wujud perilaku dan sikap politik (*political behavior*). Tahap ini telah berada dalam tahap "*psychomotoris*" atau berada pada kematangan politik (*political maturity*). Pada tahap ini pelestarian sistem politik sekaligus sistem nilainya telah dapat didekati karena mereka telah berada dalam kondisi adaptasi terhadap nilai-nilai yang berlangsung.

Dimensi kedua adalah dimensi ideologis. Dimensi ini sebagai proses penerimaan terhadap ideologi yang telah menjadi pola keyakinan. Simbol-simbol politik telah diinterpretasikan ke dalam simbol-simbol keyakinan politik. Pada dimensi ini, ideologi telah menjadi nilai-nilai yang memedomani sikap perilaku kehidupan bernegara sehingga pengaruh-pengaruh kontemporer tidak memberi makna yang berarti.

Dimensi ketiga, yaitu dimensi normatif, menunjukkan kondisi terintegrasinya sikap mental dan pola pikir dalam sistem norma yang berlaku. Norma menunjukkan kaidah-kaidah yang dibentuk penguasa dan kaidah-kaidah yang berkembang dalam masyarakat.

Apabila ketiga dimensi tersebut telah dapat diwujudkan, sasaran antara atau tujuan antara sosialisasi politik telah berhasil dan upaya pelestarian sistem politik, sistem nilai dapat didekati.

Upaya pelestarian sistem politik pada umumnya dilakukan dengan berbagai cara. Semua unsur dan fasilitas yang dimiliki negara biasanya dimobilisasikan untuk tercapainya pelestarian tersebut. Pengertian mobilisasi diberi makna netral bukan dalam konotasi yang berlaku di negara komunis karena makna mobilisasi di negara tersebut terdapat unsur-unsur *coersive* atau unsur paksa menurut desain paksa penguasa, sedangkan mobilisasi netral menandai terhadap kondisi yang diciptakan melalui suatu proses membentuk alam sadar.

B. Fungsi Rekrutmen Politik

1. Pengertian

Rekrutmen politik berasal dari dua kata, yaitu rekrutmen dan politik. Rekrutmen berarti penyeleksian dan politik berarti urusan

negara. Jadi, rekrutmen politik adalah penyeleksian rakyat untuk melaksanakan urusan negara. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, rekrutmen politik adalah pemilihan dan pengangkatan orang untuk mengisi peran tertentu dalam sistem sosial berdasarkan sifat dan status (kedudukan), seperti suku, kelahiran, kedudukan sosial dan prestasi atau kombinasi dari semuanya.

2. Tujuan Rekrutmen Politik

Rekrutmen politik adalah proses seleksi atau rekrutmen anggota-anggota kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan-jabatan administratif ataupun politik. Setiap sistem politik memiliki sistem atau prosedur rekrutmen yang berbeda. Anggota kelompok yang rekrut/diseleksi adalah yang memiliki suatu kemampuan atau bakat yang sangat dibutuhkan untuk suatu jabatan atau fungsi politik. Setiap partai politik memiliki pola rekrutmen yang berbeda. Pola perekrutan anggota partai disesuaikan dengan sistem politik yang dianutnya. Di Indonesia, perekrutan politik berlangsung melalui pemilu setelah setiap calon peserta yang diusulkan oleh partainya diseleksi secara ketat oleh suatu badan resmi. Seleksi ini dimulai dari seleksi administratif, penelitian khusus (litsus), yaitu menyangkut kesetiaan pada ideologi negara.

Tujuan rekrutmen politik adalah terpilihnya penyelenggara politik (pimpinan pemerintahan negara) dari tingkat pusat hingga tingkat terbawah (lurah/desa) yang sesuai dengan kriteria (persyaratan) yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau yang ditentukan melalui konvensi (hukum tidak tertulis) yang berlaku dalam masyarakat (rakyat) Indonesia.

3. Objek Rekrutmen Politik

Masyarakat yang memiliki hak dan kewajiban menjadi objek dalam rekrutmen politik adalah seluruh masyarakat Indonesia yang sah sebagai warga negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan kata lain, setiap WNI, baik pria maupun wanita tanpa membedakan suku, agama, ras, warna kulit, dan lain-lainnya, memiliki kedudukan yang sama

untuk memperoleh kesempatan mengikuti rekrutmen politik di seluruh tingkatan (hierarki) atau struktur politik yang ada.

Tentu saja seluruh WNI terlebih dahulu harus memenuhi kriteria (persyaratan) yang telah ditentukan oleh UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini sesuai dengan bunyi pasal 27, ayat 2, yang menyatakan bahwa “Setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan”.

4. *Mekanisme Rekrutmen Politik*

Mekanisme dalam melaksanakan rekrutmen politik ini dapat dibagi dalam beberapa cara berikut.

- a. Pemilihan Umum merupakan salah satu pola rekrutmen politik yang khusus dilakukan bagi setiap warga negara yang memiliki hak politik (*political right*) serta memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh UUD 1945 dan Peraturan perundang-undangan lainnya.

Peraturan perundang-undangan lainnya yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan bidang politik yang meliputi:

- 1) Undang-Undang No. 12 tahun 2003, tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD;
- 2) Undang-Undang No. 31 tahun 2002, tentang Partai Politik;
- 3) Undang-Undang No. 23 tahun 2003, tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
- 4) Undang-Undang No. tahun 2004, tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pola rekrutmen ini dilakukan oleh pemerintah melalui Komisi Pemilihan Umum yang ditujukan untuk menghasilkan pemimpin politik di seluruh tingkatan (hierarki) pemerintahan negara dalam arti yang luas (Legislatif dan Eksekutif). Masa jabatan pemimpin politik dalam negara adalah hanya 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk hanya 1 (satu) periode masa jabatan (UUD 1945) amandemen.

b. *Fit and proper test*

Pola rekrutmen yang dilakukan oleh legislatif (DPR) melalui mekanisme *fit and proper test* (uji kelayakan dan kepatutan) ditujukan untuk memilih pimpinan eksekutif yang akan memimpin lembaga tertentu. Lembaga tertentu yang dimaksud adalah lembaga tinggi negara serta lembaga yang memiliki otoritas yang luas dan besar bagi kesejahteraan rakyat. Contohnya, BPK, MA, TNI, BUMN, Duta Besar, dan lainnya.

c. Seleksi CPNS

Pola rekrutmen ini adalah pola yang dilakukan oleh Institusi Menteri Pendayagunaan Aparatur negara (MENPAN) RI. Semua peraturan mengenai pelaksanaan tes penerimaan CPNS ditetapkan oleh MENPAN RI, sedangkan Surat Keputusan pengangkatannya dikeluarkan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN).

Penyelenggaraannya dapat dilakukan oleh MENPAN RI ataupun dapat juga dilakukan oleh institusi pemerintahan negara yang membutuhkan Pegawai Negeri Sipil (PNS), baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Hasil rekrutmen ini ditujukan untuk mengisi formasi (lowongan) yang ada dalam Birokrasi pemerintahan NKRI. Fungsinya adalah memberi pelayanan kepada masyarakat umum dan memiliki status kepegawaian yang tetap selama kinerja dan perilakunya tidak melanggar peraturan kepegawaian negara.

C. Fungsi Komunikasi Politik

1. *Hakikat dan Pokok-pokok Komunikasi Politik*

Komunikasi politik adalah salah satu fungsi yang dijalankan oleh partai politik dengan segala struktur yang tersedia, mengadakan komunikasi informasi, isu dan gagasan politik. Partai politik menjalankan fungsi sebagai alat mengomunikasikan pandangan dan prinsip-prinsip partai, program kerja partai, gagasan partai, dan sebagainya.

2. *Konsep Komunikasi Politik*

Pembagian Teori Komunikasi dalam beberapa konsep disesuaikan dengan Sistem Politik yang berlaku di negara yang bersangkutan. W.L. Rivers, W. Schramm, dan C.G. Cristians dalam bukunya *Responsibility in Mass Communications* membagi dalam tiga konsep berikut.

a. *Konsep komunikasi dalam sistem politik authoritarianism*

Konsep ini adalah komunikasi politik yang di dalamnya lembaga suprastruktur politik mengatur, bahkan menguasai sistem komunikasi politik yang menghubungkan antara suprastruktur dan infrastruktur. Artinya negara lebih besar memiliki pengaruh dalam mengendalikan media komunikasi politik kepada masyarakat. Masyarakat tidak memiliki daya yang kuat untuk mengendalikan sistem komunikasi atau hanya bisa menerima semua pesan komunikasi politik yang disampaikan oleh negara atau pemerintah.

b. *Konsep politik dalam sistem politik liberitarianism*

Pada konsep ini lembaga infrastruktur politik memiliki kewenangan yang besar untuk mengatur, bahkan menguasai sistem komunikasi politik yang menghubungkan antara suprastruktur dan infrastruktur politik. Artinya, masyarakat (*society*) lebih besar memiliki pengaruh dalam mengendalikan media komunikasi politik dalam kehidupan masyarakat dan negara. Negara hanya memiliki daya untuk memantau atau mengendalikan sistem komunikasi agar tidak melanggar semua aturan atau hukum yang berlaku dalam negara yang dapat berakibat kerugian pada masyarakat umum.

c. *Konsep komunikasi politik dalam sistem politik sosial Responsibility Theory*

Dalam komunikasi politik ini, lembaga suprastruktur politik mengatur, bahkan menguasai sebagian besar sistem komunikasi politik yang menghubungkan antara suprastruktur dan infrastruktur. Artinya negara lebih besar memiliki pengaruh dalam mengendalikan media komunikasi politik kepada masyarakat. Masyarakat tidak memiliki daya yang kuat untuk mengendalikan sistem komunikasi

politik atau hanya bisa menerima sebagian besar pesan komunikasi politik yang disampaikan oleh negara atau pemerintah.

Menurut Sumarno A.P., unsur komunikasi politik meliputi dua unsur, yaitu:

- 1) Unsur komunikasi politik dalam lembaga suprastruktur. Unsur ini terdiri atas tiga kelompok, yaitu yang berada pada lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Ketiga kelompok tersebut terdiri atas:
 - a) elite politik;
 - b) elite militer;
 - c) teknokrat;
 - d) profesional group.
- 2) Unsur komunikasi politik dalam lembaga infrastruktur politik. Unsur ini terdiri atas beberapa kelompok, yaitu:
 - a) partai politik;
 - b) *interest group*;
 - c) media komunikasi politik;
 - d) kelompok wartawan (sebagai *within-put*);
 - e) kelompok mahasiswa (sebagai *within-put*);
 - f) para tokoh politik;
 - g) fungsi komunikasi politik.

3. ***Fungsi Komunikasi Politik***

Fungsi komunikasi politik dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu sebagai berikut.

a. *Fungsi komunikasi politik dalam aspek totalitas*

Mewujudkan suatu kondisi negara yang stabil dengan terhindar dari faktor-faktor negatif yang mengganggu keutuhan nasional. Ini artinya negara berkewajiban menyampaikan komunikasi politik kepada masyarakat secara terbuka (transparan) dan menyeluruh

(komprehensif) serta menghilangkan hambatan (*barier*) komunikasi antara negara dan masyarakat sehingga tercipta hubungan yang harmonis di antara keduanya.

b. Fungsi komunikasi politik dalam aspek hubungan suprastuktur dan infrastruktur

Sebagai jembatan penghubung antara kedua suasana tersebut dalam totalitas nasional yang bersifat independen dalam berlangsungnya suatu sistem pada ruang lingkup negara. Ini artinya pemerintah berkewajiban menyampaikan (artikulasi) semua kebijakan dan keputusan politik kepada masyarakat dalam semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Aspek dimaksud adalah aspek ideologi, ekonomi, sosial budaya, hukum dan hankam serta aspek lain yang berhubungan dengan sikap dan perilaku politik Indonesia kepada pihak internasional (luar negeri).

4. Unsur-unsur Komunikasi Politik

Menurut Dan Nimmo, unsur-unsur komunikasi terdiri atas sebagai berikut.

a. Komunikasi Massa

Menurut J.D. Halloran, komunikator massa berlaku juga bagi komunikator politik. Komunikator politik menurut James Rosenau adalah tempat opini pemerintah atas “hal ihwal nasional yang multimasalah”.

Pejabat yang termasuk klasifikasi tersebut adalah:

- 1) pejabat eksekutif (presiden, kabinet);
- 2) pejabat legislatif (senator atau DPD, Pimpinan Utama DPR);
- 3) pejabat yudikatif (para hakim MA, MK).

Menurut Leonard W. Dob, komunikator politik dibagi dalam 3 macam, yaitu sebagai berikut.

1) Politikus sebagai komunikator politik

Politikus adalah orang yang memiliki otoritas untuk berkomunikasi sebagai wakil dari kelompok atau langganan; pesan-pesannya mengajukan dan melindungi tujuan kepentingan politik. Artinya komunikator politik mewakili kepentingan kelompok. Sekalipun demikian, ada juga politikus yang bertindak sebagai ideolog yang aktivitasnya membuat kebijakan yang luas, mengusahakan reformasi, bahkan mendukung perubahan revolusioner.

2) Komunikator profesional dalam politik

Menurut James Carey, komunikator profesional adalah orang yang menghubungkan golongan elite dalam organisasi atau komunitas mana pun dengan khalayak umum. Secara horizontal, ia menghubungkan dua komunitas bahasa yang dibedakan pada tingkat struktur sosial yang sama. Menurutnya, sifat komunikator ini adalah “bahwa pesan yang dihasilkan tidak memiliki hubungan yang pasti dengan pikiran dan tanggapannya sendiri”. Klasifikasi komunikator profesional meliputi jurnalis; promotor.

3) Aktivis atau komunikator paruh waktu (*part time*) adalah orang yang cukup banyak terlibat dalam kegiatan politik atau komunikasi politik, tetapi tidak menjadikan kegiatannya sebagai lapangan pekerjaannya. Kategori komunikator ini adalah juru bicara, pemuka pendapat dan pengamat.

b. *Pesan*

Pesan komunikasi politik adalah pesan yang berkaitan dengan peran negara dalam melindungi semua kepentingan masyarakat (warga negara). Bentuk pesannya dapat berupa keputusan, kebijakan, dan peraturan yang menyangkut kepentingan dari keseluruhan masyarakat, bangsa, dan negara.

c. *Media*

Dalam menyampaikan komunikasi politik, para komunikator politik menggunakan saluran komunikasi politik dan saluran

komunikasi persuasif politik yang memiliki kemampuan menjangkau seluruh lapisan masyarakat, bangsa, dan negara. Tipe-tipe saluran komunikasi politik dimaksud adalah sebagai berikut.

- 1) Komunikasi massa, yaitu proses penyampaian pesan (*message*) oleh komunikator politik kepada komunikan (khalayak) melalui media komunikasi massa, seperti surat kabar, radio, televisi.
- 2) Komunikasi interpersonal, yaitu proses penyampaian pesan (*message*) oleh komunikator kepada komunikan (khalayak) secara langsung atau tatap muka (*face to face*). Contohnya, dialog, lobi, konferensi tingkat tinggi (KTT), dan lain-lain.
- 3) Komunikasi organisasi, yaitu proses penyampaian pesan (*message*) oleh komunikator politik kepada komunikan (khalayak) atau komunikasi vertikal (dari atas ke bawah) dan horizontal (dari kiri ke kanan) sejajar. Contohnya, komunikasi antarsesama atasan dan komunikasi sesama bawahan (staf).

Adapun tipe saluran komunikasi persuasif politik meliputi:

- 1) Kampanye massa, yaitu proses penyampaian pesan persuasif (pengaruh) berupa program asas, *platform* partai politik yang dilakukan oleh komunikator politik kepada calon pemilih (calon konstituen) melalui media massa cetak, radio, atau televisi, agar memilih partai politik yang dikampanyekannya.
- 2) Kampanye interpersonal, yaitu proses penyampaian pesan persuasif (pengaruh) yang berupa program, asas, *platform* (garis perjuangan), pembagian kekuasaan partai politik yang dilakukan oleh komunikator politik kepada tokoh masyarakat yang memiliki pengaruh luas terhadap calon pemilih (calon konstituen) agar menyerukan untuk memilih partai politik yang dikampanyekannya.
- 3) Kampanye organisasi, yaitu proses penyampaian pesan persuasif (pengaruh) yang berupa program, asas, *platform* (garis perjuangan), pembagian kekuasaan partai politik yang dilakukan oleh komunikator politik kepada kader, fungsionaris, dan anggota dalam satu organisasi partai politik

dan antarsesama anggota agar memilih partai politik yang dikampanyekannya.

d. *Khalayak Komunikasi Politik*

Komunikan atau khalayak dalam komunikasi politik adalah semua khalayak yang tergolong dalam infrastruktur ataupun suprastruktur politik. Dengan kata lain, semua komunikan yang secara hukum terikat oleh konstitusi, hukum, dan ruang lingkup komunikator suatu negara.

e. *Efek (Umpan Balik)*

Menurut Ball Rokeah dan De Fleur, akibat (efek) potensial komunikasi dapat dikategorikan dalam tiga macam, yaitu:

- 1) Akibat (efek) kognitif, yaitu efek yang berkaitan dengan pengetahuan komunikan terhadap pesan yang disampaikan. Dalam kaitannya dengan komunikasi politik, efek yang timbul adalah menciptakan dan memecahkan ambiguitas dalam pikiran orang, menyajikan bahan mentah bagi interpretasi personal, memperluas realitas sosial dan politik, menyusun agenda, media juga bermain di atas sistem kepercayaan orang.
- 2) Akibat (efek) afektif, yaitu efek yang berkaitan dengan pemahaman komunikan terhadap pesan yang disampaikan. Dalam hal ini ada tiga efek komunikasi politik yang timbul, yaitu:
 - a) seseorang dapat menjernihkan atau mengkristalkan nilai politik melalui komunikasi politik;
 - b) komunikan bisa memperkuat nilai komunikasi politik;
 - c) komunikasi politik bisa memperkecil nilai yang dianut.
- 3) Akibat konatif (perubahan perilaku), yaitu efek yang berkaitan dengan perubahan perilaku dalam melaksanakan pesan komunikasi politik yang diterimanya dari komunikator politik.

D. Fungsi Stratifikasi Sosial

Stratifikasi sosial adalah dimensi vertikal dari struktur sosial masyarakat, dalam arti melihat perbedaan masyarakat berdasarkan pelapisan yang ada, apakah berlapis-lapis secara vertikal dan apakah pelapisan tersebut terbuka atau tertutup. Soerjono Soekanto (1981: 133) menyatakan stratifikasi sosial adalah pembedaan penduduk atau masyarakat ke dalam kelas-kelas secara bertingkat atau sistem berlapis-lapis dalam masyarakat. Stratifikasi sosial merupakan konsep sosiologi, dalam arti kita tidak akan menemukan masyarakat seperti kue lapis, tetapi pelapisan adalah suatu konsep untuk menyatakan bahwa masyarakat dapat dibedakan secara vertikal menjadi kelas atas, kelas menengah, dan kelas bawah berdasarkan kriteria tertentu.

Pendapat di atas merupakan penggambaran bahwa stratifikasi sosial sebagai gejala yang universal, artinya dalam setiap masyarakat keberadaannya pasti akan didapatkan pelapisan sosial tersebut. Apa yang dikemukakan Aristoteles. Karl Marx adalah salah satu bukti adanya stratifikasi sosial dalam masyarakat yang sederhana sekalipun. Kriteria jenis kekayaan dan profesi pekerjaan merupakan kriteria yang sederhana, sekaligus menyatakan bahwa dalam masyarakat kita tidak akan menemukan masyarakat tanpa kelas.

Perkembangan masyarakat selanjutnya menuju masyarakat yang semakin modern dan kompleks, stratifikasi sosial yang terjadi dalam masyarakat akan semakin banyak. Mengapa terjadi stratifikasi sosial? Uraian berikut ini akan menjelaskannya.

Menurut Soerjono Soekanto (1981: 133), selama dalam masyarakat ada sesuatu yang dihargai dan setiap masyarakat mempunyai sesuatu yang dihargainya, barang sesuatu itu akan menjadi bibit yang dapat menimbulkan adanya sistem berlapis-lapis yang ada dalam masyarakat itu. Barang sesuatu yang dihargai dalam masyarakat itu mungkin berupa uang atau benda-benda yang bernilai ekonomis, mungkin juga berupa tanah, kekuasaan, ilmu pengetahuan, kesalehan dalam agama, atau mungkin juga keturunan dari keluarga yang terhormat. Terjadinya stratifikasi sosial dalam masyarakat disebabkan sesuatu yang dihargai dalam masyarakat jumlahnya terbatas, akibatnya distribusinya dalam masyarakat tidak merata.

E. Fungsi Input Sistem Politik Indonesia

Sistem politik di Indonesia merupakan kesatuan atau kolektivitas seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan negara Indonesia, termasuk di dalamnya proses penentuan tujuan, upaya-upaya mewujudkan tujuan, pengambilan keputusan, seleksi, dan penyusunan skala prioritasnya. Tujuan sistem politik Indonesia termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Input dalam sistem politik dibedakan menjadi dua, yaitu tuntutan dan dukungan. Tuntutan dalam hal ini muncul sebagai konsekuensi dari kelangkaan atas berbagai sumber yang langka dalam masyarakat atau kebutuhan masyarakat yang alokasinya belum merata; salah satu wujud kelangkaan tersebut adalah kebijakan. Dukungan dapat diartikan sebagai sebuah upaya yang dilakukan masyarakat untuk mendukung keberadaan sistem politik agar tetap terus berjalan. Output dalam sistem politik meliputi keputusan dan tindakan. Keputusan dalam hal ini dimaksudkan pemilihan satu atau beberapa pilihan tindakan yang dilakukan sesuai dengan tuntutan atau dukungan yang diajukan masyarakat. Adapun tindakan dimaksudkan implementasi konkret atau tindakan nyata yang dilakukan pemerintah atas keputusan yang telah dibuat dan disepakati.

Fungsi input sistem politik Indonesia meliputi:

1. sosialisasi politik;
2. rekrutmen politik;
3. artikulasi kepentingan;
4. agregasi kepentingan;
5. komunikasi politik.

1. Artikulasi Kepentingan

Artikulasi kepentingan merupakan usaha yang dilakukan seseorang atau kelompok masyarakat agar kepentingan serta segala keinginannya dapat dipenuhi secara memuaskan. Cara yang biasa

dilakukan masyarakat untuk dapat memenuhi kebutuhan mereka adalah dengan mengartikulasikan semua kepentingannya pada badan politik pemerintah yang memiliki wewenang untuk membuat keputusan atau kebijakan, biasanya kepentingan itu disampaikan melalui wakil-wakil partai politik yang duduk dalam Dewan Perwakilan yang dapat menyampaikan dan memperjuangkan kepentingan massa pendukungnya.

2. *Agregasi Kepentingan*

Agregasi kepentingan merupakan sebuah proses meng-agregasikan kepentingan-kepentingan yang telah diartikulasikan oleh kelompok kepentingan, lembaga-lembaga, atau organisasi-organisasi lainnya. Agregasi kepentingan dalam sistem politik di Indonesia berlangsung dalam diskusi lembaga legislatif. DPR dan Presiden memiliki hak untuk mengesahkan Undang-Undang sebab kedudukan DPR dan Presiden dalam agregasi kepentingan adalah sama, yaitu kedua lembaga ini berhak untuk menolak RUU. DPR berupaya merumuskan semua tuntutan dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya.

3. *Komunikasi Politik*

Komunikasi politik mengacu pada cara sistem menyampaikan nilai-nilai dan informasi melalui berbagai struktur yang menyusun sistem politik. Komunikasi politik terjadi antara pemerintah dan masyarakat jika ada kebijakan pemerintah yang perlu disampaikan atau disosialisasikan kepada masyarakat dengan tujuan kebijakan itu akan mendapat dukungan dari masyarakat. Hal ini dapat dilakukan dalam bentuk tatap muka atau melalui media massa. Yang juga berperan penting dalam komunikasi politik adalah media massa yang berfungsi menyuarakan suara pembangunan dan program-program kerja pemerintah serta menyuarakan ide-ide politik.

F. *Fungsi Output Sistem Politik*

Fungsi output sistem politik meliputi sebagai berikut.

1. *Fungsi pembuatan kebijakan*

Pembuatan kebijakan dalam hal ini terbentuk berdasarkan tuntutan dan dukungan serta beragam pengaruh lingkungan yang ada. Pembuatan kebijakan meliputi pengonversian rancangan undang-undang menjadi undang-undang atau peraturan lain yang sifatnya mengikat yang menjadi kebijakan umum. Pembuatan kebijakan ini dilaksanakan oleh lembaga legislatif yang meliputi DPR, DPRD I, DPRD II, dan DPD sebagai lembaga yang mewakili aspirasi daerah.

2. *Fungsi penerapan kebijakan*

Penerapan kebijakan dalam hal ini merupakan penerapan aturan umum undang-undang dan peraturan lain ke tingkat warga negara. Hal ini dimaksudkan agar sebuah lembaga melakukan tindakan administrasi untuk mengimplementasikan peraturan yang telah dibuat ke ranah publik. Fungsi penerapan kebijakan dilaksanakan oleh badan eksekutif yang meliputi dari pemerintah pusat sampai ke pemerintah daerah.

3. *Fungsi adjudikasi kebijakan*

Ajudikasi kebijakan dalam hal ini merupakan pengawasan jalannya penerapan undang-undang di kalangan warga negara. Dalam hal ini ada lembaga khusus yang melakukan pengawasan dan menyelesaikan persengketaan dalam hal pembuatan dan pelaksanaan peraturan. Fungsi adjudikasi kebijakan dilaksanakan oleh badan peradilan yang meliputi MA, MK, Komisi Yudisial, serta badan-badan kehakiman.

G. Pendidikan Politik

Usaha mempertahankan sistem yang sedang berlangsung sekaligus upaya pelestarian sistem nilai politik (politik, budaya, ideologi, pola keyakinan) sebagai proses mengaktifkan unsur-unsur dinamis yang ada pada diri manusia, yaitu sikap, perilaku, sistem berpikir, pandangan, unsur indriatif, dan unsur-unsur instingtif yang diarahkan pada suatu objek tertentu (kondisi pelestarian) agar objek tersebut dapat didekati.

Proses mengaktifkan unsur-unsur dinamis tersebut, yaitu melalui proses pendidikan. Dalam skop kajian ilmu komunikasi, pendidikan merupakan salah satu bentuk spesialisasi lainnya, seperti propaganda, jurnalistik, *public relations*, dan sebagainya.

Pendidikan sebagai aktivitas memengaruhi, mengubah, dan membentuk sikap dan perilaku berdasarkan nilai-nilai yang telah dianggap benar dan telah memberi manfaat bagi kehidupan umat manusia.

Pola pendidikan berikut tujuannya sangat bergantung pada sistem nilai yang mendasarinya. Pola pendidikan pada negara-negara penganut sistem totaliter berbeda dengan pola pendidikan pada negara-negara penganut sistem demokrasi. Demikian pula, tujuannya merupakan perbedaan berbanding terbalik antara kedua pola tersebut.

Pendidikan politik seperti dikatakan dalam Rochayat Harun dan Sumarno adalah sebagai berikut.

1. *Pendidikan Politik Nasional (Civic)*

Pada umumnya, pendidikan politik yang dilaksanakan suatu negara dalam sistem apa pun bentuknya bertujuan untuk:

- a. mempersiapkan generasi penerus sebagai penerima dan pelanjut sistem nilai (sistem politik, pola keyakinan, sistem budaya);
- b. menyamakan sistem berpikir tentang nilai-nilai yang dapat memedomani aktivitas kehidupan bernegara;
- c. memantapkan sikap jiwa dalam melaksanakan sistem nilai sekaligus membangun hasrat melestarikannya.

Dalam proses pendidikan politik, fokus perhatian bukan hanya peserta didik (sebagai calon komunikator politik), melainkan juga para pendidik yang bertugas mentransformasikan simbol-simbol politik.

Apa yang diungkap di atas sebagai salah satu sistem pendidikan yang berlaku di dalam wilayah sistem terlentu, yaitu Indonesia, di luar itu masih banyak sistem pendidikan lainnya yang pada

prinsipnya adalah membentuk karakter bangsa yang mampu melestarikan nilai-nilai yang dijunjung tinggi bersama.

Selain pendidikan formal yang diselenggarakan pemerintah, terdapat pula pendidikan yang diselenggarakan oleh kelompok atau partai.

2. *Pendidikan Politik Kelompok atau Partai*

Kegiatan pendidikan politik oleh kelompok politik atau partai politik ditujukan untuk:

- a. pendidikan politik kader;
- b. pengembangan organisasi partai.

Pendidikan politik kader bertujuan meningkatkan kualitas kader sebagai calon pelanjut kepemimpinan partai dan kehidupan organisasi. Pendidikan politik lebih berorientasi pada pementapan dan pengembangan program partai. Pendidikan ini lebih bersifat memelihara mekanisme demokrasi yang diklasifikasikan ke dalam tiga jenjang, yaitu:

- a. Jenjang pertama pendidikan diarahkan untuk:
 - 1) pemahaman arti berorganisasi;
 - 2) penanaman loyalitas terhadap organisasi;
 - 3) pementapan dedikasi.Jenjang ini biasanya diperuntukkan bagi kader pemula.
- b. Jenjang kedua pendidikan diarahkan untuk:
 - 1) membuka wawasan berpikir yang berdasar ideologi partai;
 - 2) menumbuhkan dinamika dan kreativitas dalam pengembangan organisasi;
 - 3) meningkatkan kualitas pengelolaan organisasi.Jenjang ini diperuntukkan bagi kader madya.

c. Jenjang ketiga pendidikan diarahkan untuk:

- 1) membentuk sumber insani organisasi yang memiliki kemampuan konseptual;
- 2) mendidik cara berpikir sistematis dan strategis;
- 3) mendidik agar memiliki kemampuan menganalisis peristiwa-peristiwa politik dan cara mengantisipasinya;
- 4) mendidik berpikir futuristik.

Jenjang ini diperuntukkan bagi calon-calon politisi.

Pendidikan lebih lanjut bersifat strategis dan konseptual, yaitu diperuntukkan bagi para politisi. Pendidikan politik partai berkaitan erat dengan konfigurasi kepartaian atau sistem partai yang dianut. Apabila sistem kepartaian bersifat jamak, akan terjadi bursa pengaruh dalam usaha menduduki lembaga-lembaga kekuasaan yang akan mengendalikan kekuasaan negara.

Kontribusi pendidikan politik yang diselenggarakan partai politik cukup memberi makna apabila orientasi kepentingan memicu pada kepentingan nasional. Dalam kondisi seperti ini, partai politik berfungsi sebagai sarana dan mekanisme dalam mencapai fungsi primer negara, yaitu tujuan negara.

Sifat-sifat dan komitmen moral seluruh unsur ke dalam totalitas sistem menandai bahwa pendidikan politik dapat mendekati terhadap upaya melestarikan sistem politik sekaligus sistem lainnya.

3. *Menginterpretasi Simbol-simbol Kekuasaan*

Pendidikan politik merupakan proses penguasaan simbol-simbol pribadi. Proses penguasaan simbol dimulai dari pengenalan, pemahaman, dan pengaktualisasiannya. Proses pengenalan simbol-simbol kekuasaan merupakan suatu proses penginterpretasian ke dalam struktur rujukan atau kapasitas pribadi peserta pendidik.

Simbol-simbol kekuasaan terdiri atas seperangkat simbol yang digunakan dalam proses mengoperasikan kekuasaan, seperti presiden atau eksekutif (pemerintah), perdana menteri, menteri,

departemen. Kemudian, simbol-simbol aspirasi seperti lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat.

Proses berikutnya proses pemahaman fungsi dari masing-masing simbol kekuasaan berikut bekerjanya fungsi-fungsi tersebut.

Pemahaman terhadap proses bekerjanya fungsi-fungsi berkait erat dengan simbol-simbol sikap dan perilaku penguasa (elite politik). Proses pemahaman ini membuka pandangan tentang perilaku dan sikap yang berorientasi subjektif dengan bobot kepentingan pada posisi penguasa. Sebaliknya, sikap perilaku penguasa lebih cenderung pada kepentingan umum. Orientasi berpikir tercurah untuk meningkatkan kualitas penghuni seluruh wilayah kekuasaan (wilayah sistem nilai, sistem politik).

Pemahaman cara bekerja fungsi kekuasaan, sikap perilaku penguasa berdasarkan informasi abstraksi sejarah dapat dilakukan melalui simbol-simbol yang dioperasikan pada masa lampau, seperti bentuk monarki absolut, fasis Itali, Nazi Jerman, dan komunis Uni Soviet.

Pada tahap pemahaman ini terjadi kecenderungan ke arah alternatif pilihan pola keyakinan, pola kepercayaan atau sistem politik yang diminati. Pengenalan dan pemahaman simbol politik yang telah diinterpretasikan dalam simbol-simbol kelompok, asosiasi, institusi lembaga negara sehingga mendorong pribadi-pribadi untuk mengaktualisasikan diri dalam interaksi politik, yaitu mengaitkan diri dalam alokasi otoritatif. Kemampuan menginterpretasikan seluruh simbol kekuasaan ke dalam simbol-simbol pribadi memberi makna bahwa pilihan terhadap yang diminati merupakan cerminan sikap, perilaku politik yang sudah terbentuk.

Pada tahap ini, individu memiliki kepribadian politik (*political personality*) dari sistem politik sehingga kepribadian tersebut akan menjadi faktor pembeda atau identitas pembeda terhadap sistem politik lainnya. Hasrat untuk mempertahankan sistem politik berikut sistem nilai yang melandasinya mulai tumbuh. Bahkan, lebih dari itu hasrat ingin mengalihkan atau transformasi nilai-nilai kepada generasi berikutnya mulai mewarnai sikap jiwa. Pengalaman-pengalaman berdasar abstraksi sejarah (*experience background*) dan data empiris ditabulasikan sebagai data informasi ke ambang masa

akan datang. Sifat-sifat abstraktif masa depan sekaligus diasumsikan berdasar pada sikap perilaku pada saat sekarang.

Kemungkinan-kemungkinan (lebih dari probabilitas) yang akan terjadi, baik berupa dukungan maupun hambatan-hambatan telah diminimalkan sejak dini. Kondisi itu mengandung makna bahwa interpretasi simbol kekuasaan telah bergeser ke proses mengonstruksi simbol-simbol komunikasi melalui proses “encoding” (proses formulasi) dan proses “decoding” (proses formulasi ulang) secara silih berganti dan saling memengaruhi. Pada tangga ini, pendidikan politik berhasil dan upaya pelestarian sistem dapat didekati.

4. *Menginterpretasikan Simbol-simbol Kebenaran dan Keadilan*

Pendidikan politik pada hakikatnya menemukan dan merumuskan nilai-nilai kebenaran dan keadilan yang akan ditransparansikan dalam kehidupan sehari-hari. Kebenaran dan keadilan mempunyai dua sifat abstrak dan nisbi (relatif). Sejak zaman Yunani kuno sampai saat ini, usaha-usaha menemukan dan merumuskan kebenaran dan keadilan belum pernah selesai. Para ahli pikir, filsuf, para pakar telah berusaha semaksimal mungkin untuk membuat ukuran-ukuran yang dapat memedomani sikap, perilaku manusia dalam aktivitas sehari-hari, baik dalam posisi sebagai penguasa maupun sebagai masyarakat.

Ukuran kebenaran yang diformulasi ke dalam seperangkat norma yang dibentuk penguasa (norma hukum) dalam wujud peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan berakibat sanksi langsung atau ukuran kebenaran itu berdasar norma-norma (adat, kesopanan, kesusilaan, agama) yang berkembang dalam masyarakat.

Norma-norma (kaidah-kaidah) sebagai ukuran dalam menentukan kebenaran sama halnya dengan ukuran untuk menentukan keadilan. Letak perbedaannya, yaitu pada fungsi untuk kebenaran maka norma berfungsi memedomani aktivitas manusia. Adapun dalam keadilan, norma memedomani cara memberi penilaian terhadap produk aktivitas manusia.

Aktualisasi simbol-simbol kebenaran dan keadilan dijumpai dalam aktivitas penguasa (elite penguasa, komunikator politik suprastruktur) dari perlakuannya terhadap yang dikuasai. Simbol-simbol kebenaran selalu berorientasi pada kepentingan yang dikuasai dan berorientasi pada keutuhan seluruh lingkup yang berada dalam kekuasaan penguasa (negara). Adapun simbol-simbol keadilan dijumpai pada sikap perilaku penguasa dalam memberi penghargaan atas prestasi masyarakat (yang dikuasai) yang diabdikan pada kepentingan negara.

Produk pendidikan politik dalam menemukan simbol-simbol keadilan dan kebenaran merupakan tolok ukur untuk memahami sikap perilaku politik ingkar atau tidaknya terhadap nilai-nilai yang berlaku. Transformasi nilai-nilai dan sikap perilaku akan berlangsung apabila norma-norma yang berlaku tidak diingkari. Kondisi seperti ini sebagai daya dukung untuk mendekatkan ke arah pelestarian sistem politik sekaligus nilai-nilai yang melandasinya.



Bab 4

Budaya Politik Indonesia

A. Pengertian Budaya Politik

Budaya politik merupakan sistem nilai dan keyakinan yang dimiliki bersama oleh masyarakat. Almond dan Verba mendefinisikan budaya politik sebagai siap orientasi yang khas warga negara terhadap sistem politik dan beragam bagiannya, dan sikap terhadap peranan warga negara yang ada dalam sistem itu. Dengan kata lain, bagaimana distribusi pola-pola orientasi khusus mampu mencapai tujuan politik di antara masyarakat bangsa itu.

Banyak sarjana ilmu politik yang telah mengkaji tema budaya politik sehingga terdapat banyak variasi konsep tentang budaya politik. Akan tetapi, jika diamati dan dikaji lebih jauh, tingkat perbedaan konsep tersebut tidaklah begitu besar sehingga tetap dalam satu pemahaman dan rambu-rambu yang sama. Berikut ini merupakan pengertian budaya politik menurut beberapa ahli ilmu politik.

1. Budaya politik adalah pola tingkah laku individu dan orientasinya terhadap kehidupan politik yang dihayati oleh anggota suatu sistem politik.
2. Roy Macridis: budaya politik adalah tujuan bersama dan peraturan yang harus diterima bersama.
3. Samuel Beer: budaya politik merupakan salah satu konsep dari empat sistem penting dalam analisis politik menyangkut nilai-nilai keyakinan, sikap dan emosi tentang cara pemerintahan

harus dilaksanakan dan hal-hal yang harus dilakukan pemerintah.

4. Robert Dahl: kebudayaan politik sebagai salah satu sistem yang menjelaskan pola-pola yang berbeda mengenai pertentangan politik. Unsur budaya politik yang penting menurut Dahl adalah: orientasi pemecahan masalah, apakah pragmatis atau rasionalistis. Orientasi terhadap aksi bersama apakah mereka bersifat kerja sama atau tidak (*ko-operative* atau *non ko-operative*). Orientasi terhadap sistem politik apakah mereka setia atau tidak. Orientasi terhadap orang lain, apakah mereka dipercaya atau tidak.
5. Rusadi Sumintapura: budaya politik adalah pola tingkah laku individu dan orientasinya terhadap kehidupan politik yang dihayati oleh para anggota suatu sistem politik.
6. Sidney Verba: budaya politik adalah sistem kepercayaan empirik, simbol-simbol eksresif, dan nilai-nilai yang menegaskan suatu situasi di mana tindakan politik dilakukan.
7. Alan R. Ball: budaya politik adalah susunan yang terdiri atas sikap, kepercayaan, emosi dan nilai-nilai masyarakat yang berhubungan dengan sistem politik dan isu-isu politik.
8. Austin Ranney: budaya politik adalah seperangkat pandangan tentang politik dan pemerintahan yang dipegang secara bersama-sama, sebuah pola orientasi terhadap objek-objek politik.
9. Gabriel A. Almond dan G. Bingham Powell, Jr: budaya politik berisikan sikap, keyakinan, nilai, dan keterampilan yang berlaku bagi seluruh populasi, juga kecenderungan dan pola-pola khusus yang terdapat pada bagian-bagian tertentu dari populasi.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut (dalam arti umum atau menurut para ahli), dapat ditarik beberapa batasan konsep tentang budaya politik.

1. Konsep budaya politik lebih memberikan penekanan pada perilaku nonaktual, seperti orientasi, sikap, nilai-nilai, dan kepercayaan-kepercayaan.
2. Hal-hal yang diorientasikan dalam budaya politik adalah sistem politik. Ini artinya pembicaraan tentang budaya politik tidak pernah lepas dari pembicaraan tentang sistem politik.
3. Budaya politik merupakan deskripsi konseptual yang menggambarkan komponen budaya politik dalam tataran massif, atau mendeskripsikan masyarakat suatu negara atau wilayah, bukan per individu.
4. Konsep budaya politik adalah terdiri atas sikap, keyakinan, nilai-nilai dan keterampilan yang sedang berlaku bagi seluruh masyarakat, termasuk pada kebiasaan yang hidup dalam masyarakat.

Dengan memahami pengertian budaya politik, kita akan memperoleh dua manfaat, yaitu:

1. sikap warga negara terhadap sistem politik akan memengaruhi tuntutan, tanggapan, dukungan, serta orientasinya terhadap sistem politik itu;
2. hubungan antara budaya politik dengan sistem politik atau faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pergeseran politik dapat dimengerti.

Pengertian budaya politik tersebut tampaknya membawa konsep yang memadukan dua tingkat orientasi politik, yaitu sistem dan individu. Orientasi yang bersifat individual ini tidak berarti bahwa dalam memandang sistem politik, kita menganggap masyarakat cenderung bergerak ke arah individualisme. Jauh dari anggapan demikian, pandangan ini melihat aspek individu dalam orientasi politik hanya sebagai pengakuan adanya fenomena dalam masyarakat yang secara keseluruhan tidak dapat melepaskan diri dari orientasi individual.

Menurut Ranney, budaya politik memiliki dua komponen utama, yaitu orientasi kognitif (*cognitive orientations*) dan orientasi afektif (*affective orientation*). Sementara itu, Almond dan Verba dengan

lebih komprehensif mengacu pada apa yang dirumuskan Parsons dan Shils tentang klasifikasi tipe-tipe orientasi bahwa budaya politik mengandung tiga komponen objek politik, yaitu:

1. orientasi kognitif: berupa pengetahuan tentang kepercayaan pada politik, peranan, dan segala kewajiban serta input dan outputnya;
2. orientasi afektif: berupa perasaan terhadap sistem politik, peranannya, para aktor, dan penampilannya;
3. orientasi evaluatif: berupa keputusan dan pendapat tentang objek-objek politik yang secara tipikal melibatkan standar nilai dan kriteria informasi dan perasaan.

Istilah budaya politik meliputi masalah legitimasi, pengaturan kekuasaan, proses pembuatan kebijaksanaan pemerintah, kegiatan partai politik, perilaku aparat negara, serta gejolak masyarakat terhadap kekuasaan yang memerintah. Kegiatan politik juga memasuki dunia keagamaan, kegiatan ekonomi dan sosial, kehidupan pribadi dan sosial secara luas. Dengan demikian, budaya politik langsung memengaruhi kehidupan politik dan menentukan keputusan nasional yang menyangkut pola pengalokasian sumber masyarakat.

Budaya politik merupakan sistem nilai dan keyakinan yang dimiliki bersama oleh masyarakat, tetapi setiap unsur masyarakat berbeda pula budaya politiknya, seperti antara masyarakat umum dan para elitnya. Adapun di Indonesia, menurut Benedict R.O.G. Anderson, kebudayaan Indonesia cenderung membagi secara tajam antara kelompok elite dan kelompok massa.

Pembahasan mengenai budaya politik (*political culture*) seharusnya bersamaan dengan struktur politik (*political structure*) karena berhubungan dengan fungsi konversi (*conversion functions*) dan kapabilitas (*capabilities*) sistem. Maksud pembahasan tentang budaya politik adalah mengenai atribut atau sistem pokok untuk menguji fenomena politik kontemporer berupa proses politik dan proses perkembangan/perubahan (*change*), bahkan mutasi (*mutation*) sistem.

Istilah budaya politik selalu inheren pada setiap masyarakat yang terdiri atas sejumlah individu yang hidup dalam sistem politik tradisional, transnasional, ataupun modern.

Kebudayaan politik menjadi penting untuk dipelajari karena ada dua sistem:

1. sikap warga negara terhadap orientasi politik yang menentukan pelaksanaan sistem politik. Sikap dan orientasi politik sangat memengaruhi bermacam-macam tuntutan, hal yang diminta, cara tuntutan itu diutarakan, respons dan dukungan terhadap golongan elite politik, respons dan dukungan terhadap rezim yang berkuasa.
2. dengan mengerti sifat dan hubungan antara kebudayaan politik dan pelaksanaan sistemnya, kita akan lebih dapat menghargai cara-cara yang lebih membawa perubahan sehingga sistem politik lebih demokratis dan stabil.

Untuk tujuan pembelajaran ini, kita dapat menganggap budaya politik sebagai hal yang berhubungan dengan lingkungan perasaan dan sikap sistem politik itu berlangsung, termasuk di dalamnya sistem tradisi, kenangan sejarah, motif, norma perasaan, dan sistem.

Persepsi dan pemahaman soal budaya politik sering diberi arti sebagai peradaban politik (*political civilization*) yang digandeng dengan prestasi dalam bidang peradaban dan teknologi. Oleh karena itu, budaya politik merupakan persepsi manusia, pola sikapnya terhadap berbagai masalah politik dan peristiwa politik terbawa pula dalam pembentukan struktur dan proses kegiatan politik masyarakat ataupun pemerintah. Oleh karena itu, sistem politik itu merupakan interelasi antara manusia yang menyangkut soal kekuasaan aturan dan wewenang.

Mengenai hubungan budaya politik dan perilaku politik (*political behavior*), Robert K. Carr merumuskan bahwa perilaku politik adalah telaahan mengenai tindakan manusia dalam situasi politik. Situasi politik pun sangat luas cakupannya, antara lain respons emosional berupa dukungan atau tuntutan (*supply or*

demand) ataupun sikap apatis terhadap pemerintah dan kebijakan publik dan lain-lain.

Tindakan dan pola perilaku individu sangat ditentukan oleh pola orientasi umum (*common orientation patterns*) yang tampak secara jelas sebagai cerminan budaya politik. Dengan demikian, cerminan budaya politik merupakan alat pembentuk konsep (*conceptual tool*) yang sangat berharga, yang dapat menghubungkan atau mempertemukan telaahan tentang individu dalam lingkungan politik dengan sistem politik sebagai kesatuan.

B. Tipe-tipe Budaya Politik

1. Berdasarkan Sikap yang Ditunjukkan

Negara dengan sistem ekonomi dan teknologi yang kompleks menuntut kerja sama yang luas untuk mengintegrasikan modal dan keterampilan. Jiwa kerja sama dapat diukur dari sikap seseorang terhadap orang lain. Pada kondisi ini, budaya politik cenderung bersifat “militan” atau bersifat “toleransi”. Berdasarkan sikap yang ditunjukkan, budaya politik terdiri atas:

a. Budaya politik militan

Budaya politik militan tidak memandang perbedaan sebagai usaha mencari alternatif yang terbaik, tetapi melihatnya sebagai usaha jahat dan menantang. Apabila terjadi krisis, yang dicari adalah kambing hitamnya, bukan peraturannya yang mungkin salah.

b. Budaya politik toleransi

Budaya politik toleransi adalah budaya politik yang pemikirannya berpusat pada masalah atau ide yang harus dinilai.

2. Berdasarkan Orientasi Politiknya

Realitas yang ditemukan dalam budaya politik ternyata memiliki beberapa variasi. Berdasarkan orientasi politik yang ditandai oleh sebagai karakter dalam budaya politik, setiap sistem politik memiliki budaya politik yang berbeda.

Dari realitas budaya politik yang berkembang di masyarakat, Gabriel Almond mengklasifikasikan budaya politik sebagai berikut.

- a. Budaya politik parokial, yaitu tingkat partisipasi politiknya sangat rendah, yang disebabkan faktor kognitif (misalnya tingkat pendidikan relatif rendah). Dengan kata lain, budaya politik parokial menyangkut budaya yang terbatas pada wilayah atau lingkup yang kecil, sempit, misalnya yang bersifat provinsi. Karena wilayahnya yang terbatas, pelaku politik sering memainkan perannya seiring dengan peranan ekonomi, keagamaan, dan lain-lain. Karena terbatasnya diferensiasi, tidak ada peranan politik yang bersifat khas dan berdiri sendiri. Yang menonjol dalam budaya politik adalah kesadaran anggota masyarakat akan adanya pusat kewenangan/kekuasaan politik dalam masyarakat.
- b. Budaya politik kaula, yaitu masyarakat bersangkutan sudah relatif maju (baik sosial maupun ekonominya), tetapi masih pasif. Anggota masyarakat mempunyai minat perhatian, mungkin juga kesadaran terhadap sistem sebagai keseluruhan terutama pada aspek outputnya. Kesadaran masyarakat sebagai aktor dalam politik untuk memberikan input politik boleh dikatakan nol. Posisi sebagai kaula merupakan posisi yang pasif dan lemah. Mereka menganggap dirinya tidak berdaya memengaruhi atau mengubah sistem. Oleh karena itu, mereka menyerah pada segala kebijakan dan keputusan para pemegang jabatan. Sikap masyarakat pada umumnya menerima sistem itu, bersifat patuh (*obedient*), dan loyal. Akan tetapi, sikap anggota masyarakat yang pasif bukan berarti secara potensial harus diabaikan.
- c. Budaya politik partisipan, yaitu budaya politik yang ditandai dengan kesadaran politik sangat tinggi. Anggota masyarakat memiliki kesadaran secara utuh bahwa mereka adalah aktor politik. Karena masyarakat dalam budaya politik partisan dapat menilai dengan penuh kesadaran sistem sebagai totalitas, input dan output ataupun posisi dirinya sendiri, masyarakat memiliki sikap yang kritis untuk memberikan penilaian terhadap sistem politik dan hampir pada semua aspek kekuasaan.

- d. Budaya politik campuran (*mixed political cultures*), yaitu gabungan karakteristik tipe-tipe kebudayaan politik murni yang diuraikan di atas.

Dalam kehidupan masyarakat, terbentuknya budaya politik merupakan gabungan tiga klasifikasi tersebut di atas (Budiyanto, *Pendidikan Kewarganegaraan*).

Clifford Geerts, seorang antropolog berkebangsaan Amerika, mengemukakan tipe budaya politik yang berkembang di Indonesia, yaitu sebagai berikut.

- a. Budaya politik abangan, yaitu budaya politik masyarakat yang lebih menekankan aspek-aspek animisme atau kepercayaan terhadap roh halus yang dapat memengaruhi hidup manusia. Ciri khas dari budaya politik abangan adalah tradisi selamatan, yang berkembang pada kelompok masyarakat petani pada era tahun 60-an, diyakini dapat mengusir roh-roh jahat yang mengganggu manusia. Kelompok masyarakat abangan sering berafiliasi dengan partai semacam PKI dan PNI.
- b. Budaya politik santri, yaitu budaya politik masyarakat yang menekankan aspek-aspek keagamaan, khususnya agama Islam sebagai agama mayoritas masyarakat Indonesia. Kelompok masyarakat santri diidentikkan dengan kelompok masyarakat yang sudah menjalankan ibadah atau ritual agama Islam. Pendidikan mereka ditempuh melalui pendidikan pesantren, madrasah, atau masjid. Kelompok masyarakat santri biasanya memiliki jenis pekerjaan sebagai pedagang. Kelompok masyarakat santri pada masa lalu sering berafiliasi dengan partai NU atau Masyumi, tetapi pada saat ini, mereka berafiliasi pada partai, seperti PKS, PKB, PPP, atau partai-partai lainnya yang menjadikan Islam sebagai dasarnya.
- c. Budaya politik priyayi, yaitu budaya politik masyarakat yang menekankan keluhuran tradisi. Kelompok priyayi sering dikontraskan dengan kelompok petani, di mana kelompok priyayi dianggap sebagai kelompok atas yang menempati pekerjaan sebagai birokrat (pegawai pemerintah). Pada masa lalu kelompok masyarakat priyayi berafiliasi dengan partai PNI, sekarang mereka berafiliasi dengan partai Golkar.

Budaya politik dalam masyarakat secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga budaya politik, yaitu:

- a. budaya politik apatis (acuh, masa bodoh, pasif);
- b. budaya politik mobilisasi (didorong atau sengaja dimobilisasi);
- c. budaya politik partisipatif (aktif).

Perbedaan budaya politik yang berkembang dalam masyarakat dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya:

- a. tingkat pendidikan masyarakat sebagai kunci utama perkembangan budaya politik masyarakat;
- b. tingkat ekonomi masyarakat, semakin tinggi tingkat ekonomi/sejahtera masyarakat, partisipasi masyarakat pun semakin besar;
- c. reformasi politik/*political will* (semangat merevisi dan mengadopsi sistem politik yang lebih baik);
- d. supremasi hukum (adanya penegakan hukum yang adil, independen, dan bebas);
- e. media komunikasi yang independen (berfungsi sebagai kontrol sosial, bebas, dan mandiri).

Selanjutnya, Almond dan Verba mengemukakan bahwa budaya politik suatu masyarakat dihayati melalui kesadaran masyarakat terhadap pengetahuan, perasaan, dan evaluasi masyarakat tersebut yang berorientasi pada:

- a. Orientasi kognitif, merupakan pengetahuan masyarakat tentang sistem politik, peran, dan segala kewajibannya. Termasuk di dalamnya adalah pengetahuan mengenai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.
- b. Orientasi afektif, merupakan perasaan masyarakat terhadap sistem politik dan perannya, serta para pelaksana dan penampilannya. Perasaan masyarakat tersebut bisa saja merupakan perasaan untuk menolak atau menerima sistem politik atau kebijakan yang dibuat.

- c. Orientasi evaluatif, merupakan keputusan dan pendapat masyarakat tentang objek politik yang secara tipikal melibatkan nilai moral yang ada dalam masyarakat dengan kriteria informasi dan perasaan yang mereka miliki.

Budaya politik yang berkembang di setiap negara sangat beragam. Hal ini dipengaruhi oleh karakter budaya politiknya masing-masing. Karakter budaya politik suatu bangsa dapat diukur melalui beberapa dimensi yang berkembang dalam masyarakat, yaitu:

- a. tingkat pengetahuan umum yang dimiliki oleh masyarakat mengenai sistem politik negaranya, seperti pengetahuan sejarah, letak geografis, dan konstitusi negaranya;
- b. pemahaman masyarakat mengenai struktur dan peran pemerintah dalam membuat suatu kebijakan;
- c. pemahaman mengenai penguatan kebijakan yang meliputi masukan opini dari masyarakat dan media massa kepada pemerintah;
- d. partisipasi masyarakat dalam kegiatan politik dan bernegara, serta pemahamannya tentang hak dan kewajiban serta tanggung jawab sebagai warga negara.

Budaya politik yang berkembang di Indonesia sangat dipengaruhi oleh kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen. Kondisi masyarakat yang heterogen selain dapat memperkaya berkembangnya budaya politik yang beragam, juga dapat menjadi ancaman terhadap keutuhan bangsa. Untuk menghindari terjadi disintegrasi bangsa, perlu kiranya menanamkan nilai-nilai dasar yang dapat mengikat rasa persatuan dan kesatuan bangsa, seperti toleransi, kekeluargaan, musyawarah mufakat, gotong royong, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia. Yang terpenting dalam hal ini adalah bukan membicarakan perbedaan yang ada, melainkan bagaimana menyatukan pandangan yang lebih menekankan pada kepentingan nasional.

Penelaahan terhadap politik di Indonesia harus memerhatikan peranan budaya politik karena mempunyai refleksi pada kelembagaan

politik, bahkan pada proses politik. Dengan demikian, pembangunan politik Indonesia dapat pula diukur berdasarkan keseimbangan atau harmoni yang dicapai, antara lain oleh budaya politik dengan pelebagaan politik yang ada atau yang akan ada. Konstalasi tentang budaya politik di Indonesia dapat ditelaah melalui beberapa variabel:

- a. Konfigurasi subkultur di Indonesia. Pada satu pihak, fenomena pluralisme di Indonesia menjadi mozaid dan keindahan, tetapi pada pihak lain menjadi sumber konflik. Oleh karena itu, upaya *nation building* melalui *character building* harus menjadi pilihan.
- b. Pada budaya politik Indonesia yang bersifat parokial kaula pada satu pihak dan budaya politik partisan pada pihak lain, masyarakat masih ketinggalan dalam menggunakan hak dan dalam memikul tanggung jawab politiknya akibat isolasi dari kebudayaan luar, pengaruh penjajahan, feodalisme, bapakisme, ikatan primordial. Pada pihak lain, kaum elite dan sekelompok massa lain merupakan partisan yang aktif.
- c. Sifat ikatan primordial yang masih kuat berakar yang dikenal melalui indikatornya berupa sentimen kedaerahan, kesukuan, keagamaan, perbedaan pendekatan terhadap keagamaan tertentu puritanisme dan nonpuritanisme. Fenomena ini masih kuat terlihat dalam gerakan kaum elite untuk mengeksploitasi masyarakat dengan menyentuh langsung pada subkultur tertentu dengan tujuan rekrutmen politik.
- d. Kecenderungan budaya politik Indonesia yang masih diwarnai sikap paternalisme dan sifat patrimonial; sebagai indikatornya: tipe parokial kaula lebih mempunyai keselarasan untuk tumbuh dengan persepsi masyarakat terhadap objek politik yang menyadarkan diri pada proses output dari penguasa.
- e. Dilema interaksi tentang introduksi modernisasi (dengan segala konsekuensinya) dengan pola-pola yang telah lama berakar sebagai tradisi dalam masyarakat. Persoalannya adalah apakah pelebagaan dalam sistem politik Indonesia sudah siap menampung proses pertukaran (*interchange*) kedua variabel ini.

Berdasarkan sikap, nilai-nilai, informasi dan kecakapan politik yang dimiliki, kita dapat menggolongkan orientasi-orientasi warga negara terhadap kehidupan politik dan pemerintahannya. Orang yang melibatkan diri dalam kegiatan politik, sekurangnya dalam pemberian suara (voting) dan mencari informasi tentang kehidupan politik dapat dinamakan dengan budaya politik partisipan, sedangkan secara pasif patuh pada pemerintah dan undang-undang dengan tidak ikut pemilu disebut budaya politik subjek. Golongan ketiga adalah orang-orang yang sama sekali tidak menyadari adanya pemerintahan dan politik disebut budaya politik parokial.

Berdasarkan penggolongan di atas, terdapat tiga model dalam kebudayaan politik, yaitu:

- a. masyarakat demokratik industrial dengan jumlah partisipan mencapai 40-60% dari penduduk dewasa. Dalam sistem ini, cukup banyak aktivis politik untuk menjamin adanya kompetisi partai-partai politik dan kehadiran pemberian suara yang besar;
- b. model sistem otoriter, di sini jumlah industrial dan modernis sebagian kecil, meskipun terdapat organisasi politik dan partisipan politik seperti mahasiswa, kaum intelektual dengan tindakan persuasif menentang sistem yang ada, tetapi sebagian besar jumlah rakyat hanya menjadi subjek yang pasif;
- c. model sistem demokratis pra-industrial, dalam hanya terdapat sedikit sekali partisipan dan sedikit pula keterlibatannya pada pemerintahan.

Dalam perkembangannya tipe-tipe budaya politik dalam masyarakat Indonesia sangat dipengaruhi oleh perkembangan sistem politik yang berlaku. Oleh karena itu, tipe-tipe budaya kelompok dapat dibedakan dalam tiga kelompok, yaitu sebagai berikut.

- a. Masa Orde Lama

Pada masa ini budaya politik yang berkembang berada di bawah pengaruh dominasi agama Islam yang merupakan agama mayoritas dari masyarakat Indonesia. Sekalipun demikian, menurut Deliar Noer, umat Islam di Indonesia secara

politis sering terlibat kontroversi teoretis dan ideologis, baik dengan pihak nasionalis sekuler maupun antarsesama umat Islam sendiri. Perpecahan komunitas Muslim ini melahirkan kebangkitan berbagai partai politik. Dengan pola multipartai, partai politik saat itu terbagi menjadi dua, yaitu:

- 1) partai yang menganut asas politik agama, seperti partai keagamaan, misalnya Majelis Syuro Muslim Indonesia (Masyumi), Nahdatul Ulama (NU), Partai Serikat Islam Indonesia (PSII), Partai Tarbiyah Islamiyah (Perti), Partai Persatuan Tarekat Islam Indonesia, dan Angkatan Kesatuan Umat Islam;
- 2) partai nasionalis dan yang menganut asas politik sekuler seperti Partai Nasional Indonesia (PNI) dan partai komunis adalah Partai Komunis Indonesia (PKI).

Banyaknya partai tidak menguntungkan berkembangnya pemerintahan yang stabil. Namun, kenyataannya partai-partai politik tersebut tidak menyelenggarakan fungsi sebagaimana yang diharapkan. Kondisi seperti ini sangat rentan sehingga menimbulkan banyak penyimpangan terhadap Pancasila dan UUD 1945.

b. Masa Orde Baru

Budaya politik yang berkembang pada masa Orde Baru lebih bersifat pada nilai sentralistik dan budaya politik yang tertutup. Pemerintahan Orde Baru dianggap telah gagal dalam melakukan koreksi terhadap apa yang telah terjadi pada pemerintahan yang lalu.

c. Masa Reformasi

Reformasi lahir di Indonesia sebagai upaya untuk melakukan perubahan terhadap kekeliruan-kekeliruan politik yang terjadi dalam perkembangan politik di Indonesia dan berupaya mengubah tatanan kehidupan budaya politik yang kondusif, transparan, dan inklusif. Dengan tetap mempertahankan pola multipartai, bahkan lebih banyak dibandingkan dengan partai

politik pada masa Orde Baru, pada pelaksanaan Pemilu pada tahun 1997 diikuti oleh 48 partai politik.

Dalam pelaksanaannya, reformasi melahirkan euforia politik yang kebablasan sehingga melahirkan perubahan perilaku politik yang anarkis, peranan legislatif yang lebih dominan dan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu, semua pihak dituntut untuk lebih menyadari akan pentingnya nilai-nilai kesatuan karena dengan adanya berbagai kepentingan yang berbeda sangat memungkinkan lahirnya berbagai konflik dalam kehidupan masyarakat. Perilaku politik yang dijalankan harus sesuai dengan tata aturan yang berlaku, termasuk pendayagunaan lembaga-lembaga negara yang ada sesuai dengan fungsi dan peran masing-masing sehingga diharapkan dapat melahirkan budaya politik yang diharapkan.

C. Sosialisasi Politik

Budaya politik merupakan produk dari proses pendidikan atau sosialisasi politik dalam sebuah masyarakat. Dengan sosialisasi politik, individu dalam negara akan menerima norma, sistem keyakinan, dan nilai-nilai dari generasi sebelumnya, yang dilakukan melalui berbagai tahap, dan dilakukan oleh bermacam-macam agen, seperti keluarga, saudara, teman bermain, sekolah (mulai taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi), lingkungan pekerjaan, dan media massa, seperti radio, TV, surat kabar, majalah, dan internet.

Akan tetapi, menurut saya, proses sosialisasi atau pendidikan politik di Indonesia tidak memberikan ruang yang cukup untuk memunculkan *civil society*, yaitu suatu masyarakat yang mandiri, yang mampu mengisi ruang publik, sehingga mampu membatasi kekuasaan negara yang berlebih-lebihan. Ada beberapa alasan utama mengapa pendidikan politik di Indonesia tidak memberikan peluang yang cukup untuk memunculkan *civil society*, yaitu sebagai berikut.

1. Dalam masyarakat kita, anak-anak tidak dididik untuk menjadi insan yang mandiri. Anak-anak, bahkan mengalami

alienasi dalam politik keluarga. Sejumlah keputusan penting dalam keluarga, termasuk keputusan tentang nasib anak, merupakan domain orang dewasa, dan anak-anak tidak dilibatkan sama sekali. Keputusan anak untuk memasuki sekolah atau universitas banyak ditentukan oleh orangtua atau orang dewasa dalam keluarga. Demikian juga, keputusan tentang pilihan jodoh si anak. Akibatnya, anak akan tetap bergantung kepada orangtua. Tidak hanya setelah selesai pendidikan, tetapi juga setelah memasuki dunia kerja. Berbeda sekali dengan di Barat. Di sana, anak diajari untuk mandiri dan terlibat dalam diskusi keluarga menyangkut hal-hal tertentu. Di Barat, semakin bertambah umur anak, semakin sedikit bergantung kepada kedua orangtuanya. Sementara itu, di Indonesia sering tidak ada hubungan antara bertambah umur anak dengan tingkat kebergantungan kepada orangtua, kecuali anak sudah menjadi "*orang*" seperti kedua orangtuanya.

2. Tingkat politisasi sebagian terbesar masyarakat kita sangat rendah. Kalangan keluarga miskin, petani, buruh, dan sebagainya tidak memiliki kesadaran politik yang tinggi karena mereka lebih terpaku pada kehidupan ekonomi daripada memikirkan segala sesuatu yang bermakna politik. Bagi mereka, ikut terlibat dalam wacana publik tentang hak-hak dan kewajiban warga negara, hak-hak asasi manusia dan sejenisnya, bukanlah skala prioritas yang penting. Oleh karena itu, tingkat sosialisasi politik warga masyarakat seperti ini baru pada tahap yang bersifat kognitif, bukan menyangkut dimensi-dimensi yang bersifat evaluatif. Oleh karena itu, wacana tentang kebijaksanaan pemerintah yang menyangkut masalah-masalah penting bagi masyarakat menjadi tidak penting untuk mereka karena ada hal lain yang lebih penting, yaitu pemenuhan kebutuhan dasar tersebut.
3. Setiap individu yang berhubungan secara langsung dengan negara tidak mempunyai alternatif lain, kecuali mengikuti kehendak negara, termasuk dalam hal pendidikan politik. Jika kita amati, pendidikan politik di Indonesia lebih merupakan sebuah proses penanaman nilai-nilai dan keyakinan yang diyakini oleh penguasa negara. Hal itu terlihat dengan jelas, bahwa setiap individu wajib mengikuti

pendidikan politik melalui program P4. Individu sejak usia dini sudah dicekoki keyakinan, yang sebenarnya adalah keyakinan kalangan penguasa, yaitu mengikuti P4 sejak memasuki SLTP, SMU, Perguruan Tinggi, dunia kerja, dan sebagainya. Proses pendidikan politik melalui media massa sedikit lebih terbuka dan individu dapat dengan leluasa untuk menentukan pilihannya menyangkut informasi yang dapat dipertanggungjawabkan kebenaran dan ketepatannya.

D. Budaya Politik Indonesia

Budaya politik Indonesia masih tetap merupakan topik kajian yang sangat menarik, sekalipun kajian tersebut akhir-akhir ini kurang mendapat minat kalangan ilmuwan politik Indonesia karena beberapa alasan berikut.

1. Penjelasan yang bersifat kultural dalam memahami politik Indonesia kurang representatif jika dibandingkan dengan penjelasan yang bersifat lain. Penjelasan yang bersifat kultural dipersepsikan terlampau berorientasi pada perilaku kelompok politik sebuah etnik yang dominan di Indonesia, terutama etnik Jawa, sehingga tidak dapat dijadikan parameter dalam memahami politik Indonesia kontemporer yang semakin kompleks.
2. Ketika memasuki dekade 80-an, kalangan ilmuwan politik mulai dihadapkan pada penjelasan yang bersifat alternatif, yang dianggap lebih representatif dengan tingkat generalisasi yang tinggi. Sementara itu, penjelasan yang bersifat kultural memperlihatkan wajah yang etnosentris dan parokial.
3. Penjelasan alternatif yang muncul dikenal dengan pendekatan ekonomi politik, yang juga bersifat strukturalis, yang mencoba mengaitkan persoalan politik dengan masalah ekonomi.

Bab ini mencoba memberikan gambaran tentang budaya politik Indonesia, proses pembentukannya dan perwujudannya. Salah satu pertanyaan yang relevan untuk dibicarakan adalah: apakah pembentukan pola budaya politik Indonesia bersifat positif atau negatif terhadap pembentukan *civil society* di Indonesia untuk

menyongsong proses demokratisasi pada masa-masa yang akan datang?

Budaya politik, menurut Almond dan Verba, merupakan sikap individu terhadap sistem politik dan komponen-komponennya, juga sikap individu terhadap peranan yang dapat dimainkan dalam sebuah sistem politik (1963: 13). Budaya politik tidak lain daripada orientasi psikologis terhadap objek sosial, dalam hal ini sistem politik kemudian mengalami proses internalisasi ke dalam bentuk orientasi yang bersifat *cognitive*, *affective*, dan *evaluative*.

Orientasi yang bersifat kognitif menyangkut pemahaman dan keyakinan individu terhadap sistem politik dan atributnya, seperti tentang ibu kota negara, lambang negara, kepala negara, batas-batas negara, mata uang yang dipakai, dan sebagainya. Sementara itu, orientasi yang bersifat afektif menyangkut ikatan emosional yang dimiliki oleh individu terhadap sistem politik. Jadi, menyangkut konsep terhadap sistem politik. Adapun orientasi yang bersifat evaluatif menyangkut kapasitas individu dalam rangka memberikan penilaian terhadap sistem politik yang sedang berjalan dan peranan individu di dalamnya.

Dengan sikap dan orientasi seperti itu, terbentuklah budaya politik yang berbeda. Dalam sebuah masyarakat yang sikap dan orientasi politiknya didominasi oleh karakteristik yang bersifat kognitif terbentuk budaya politik yang *parokial*. Sementara, dalam sebuah masyarakat yang sikap dan orientasi politiknya diwarnai oleh karakteristik yang bersifat afektif akan terbentuk budaya politik yang bersifat *subjective*. Akhirnya, masyarakat yang memiliki kompetensi politik yang tinggi, yaitu mampu memberikan evaluasi terhadap proses politik yang berjalan, akan terbentuk sebuah budaya politik yang bersifat *partisipatif*.

Sebenarnya sangat sulit untuk melakukan identifikasi budaya politik Indonesia karena atributnya tidak jelas. Akan tetapi, satu hal yang dapat dijadikan titik tolak untuk membicarakan masalah ini adalah adanya pola budaya yang dominan, yang berasal dari kelompok etnis yang dominan pula, yaitu kelompok etnis Jawa. Etnis ini sangat mewarnai sikap, perilaku, dan orientasi politik kalangan elite politik di Indonesia. Oleh karena itu, ketika Claire Holt, Benedict Anderson, dan James Siegel menulis *Political Culture in*

Indonesia, pembicaraan awal yang dikemukakan adalah menyangkut konsep kekuasaan dalam masyarakat Jawa. Menurut analisis Anderson, konsep tentang kekuasaan dalam masyarakat Jawa berbeda dengan yang dipahami oleh masyarakat Barat. Hal ini karena bagi masyarakat Jawa kekuasaan itu pada dasarnya bersifat *konkret*, *besarannya konstan*, *sumbernya homogen*, dan *tidak berkaitan dengan persoalan legitimasi*. Hal itu berbeda dengan masyarakat Barat, yaitu kekuasaan itu bersifat abstrak dan berasal dari berbagai macam sumber, seperti uang, harta kekayaan, fisik, kedudukan, asal-usul, dan sebagainya. Karena kekuasaan itu berasal dari sumber yang satu, sifatnya konstan. Selama sumber kekuasaan itu tetap memberikan kekuasaan, kekuasaan seorang penguasa akan tetap *legitimate* dan tidak perlu dipersoalkan.

Masyarakat Jawa, dan sebagian besar masyarakat lain di Indonesia, pada dasarnya bersifat hierarkis. Stratifikasi sosial tidak didasarkan atas atribut sosial yang bersifat materialistik, tetapi lebih pada akses kekuasaan. Ada pemilahan yang tegas antara mereka yang memegang kekuasaan, yang juga disebut sebagai kalangan *priyayi*, dan rakyat kebanyakan. Hal itu diperlihatkan dengan cara berekspresi melalui bahasa dan *gesture* atau pola memperlihatkan mimik/perilaku yang diwujudkan melalui bahasa. Bahasa Jawa terdiri atas beberapa tingkatan, mulai dari *kromo inggil*, *kromo madya*, sampai *ngoko* atau yang halus, setengah halus, dan kasar. Kalangan rakyat kebanyakan harus membahasakan atau mengekspresikan dirinya dalam bahasa yang halus kepada kalangan pemegang kekuasaan. Sebaliknya, kalangan pemegang kekuasaan dapat menggunakan bahasa yang kasar kepada rakyat kebanyakan. Pemilahan antara *penguasa* dan *rakyat* menjadi tegas, yang kemudian diungkapkan dengan istilah *wong gedhe* dan *wong cilik*.

Implikasi dari pola pemilahan seperti ini adalah kalangan birokrat sering menampakkan diri dengan *self-image* atau citra-diri yang bersifat *benevolent*, yaitu dengan ungkapan sebagai *pamong praja* yang melindungi rakyat, sebagai *pamong* atau guru/pendidik bagi rakyatnya. Kalangan penguasa harus menampakkan diri sebagai kelompok yang pemurah, baik hati, dan pelindung dari seluruh rakyatnya. Akan tetapi, sebaliknya, kalangan penguasa memiliki persepsi yang merendahkan rakyatnya. Karena para *pamong* sudah

sangat baik, pemurah dan pelindung, sudah seharusnya rakyat patuh, tunduk, setia, dan taat kepada penguasa negara.

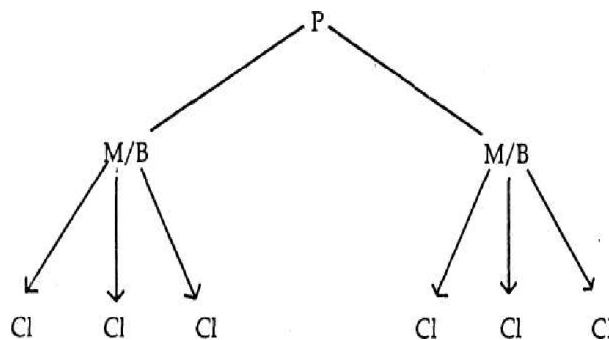
Ada implikasi negatif dari citra-diri seperti itu dalam kebijaksanaan publik. Kebijaksanaan publik merupakan domain atau kompetensi sekelompok kecil elite yang ada di Jakarta atau di ibukota provinsi. Kalangan yang membentuk semua agenda publik, juga yang memformulasikan kebijaksanaan publik adalah pemerintah, kemudian disesuaikan dan disahkan oleh DPR. Rakyat mengalami proses alienasi, bahkan tersisihkan dari proses politik. Tidak ada diskusi publik, mengapa kebijaksanaan itu harus ditempuh? Apakah memang perlu? Akan tetapi, ketika kebijaksanaan publik itu sampai pada tahap implementasi kebijaksanaan, rakyat diwajibkan untuk ikut terlibat. Hampir semua Undang-undang dan Peraturan Pemerintah dibentuk melalui proses seperti itu. Hal yang lebih menarik lagi untuk diperbincangkan adalah: berapa banyak kewenangan yang diberikan kepada pemerintah dengan Undang-undang, karena Undang-undang tersebut kemudian harus diwujudkan dengan Peraturan Pemerintah, Surat Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Surat Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, sampai ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah melalui Surat Keputusan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I, dan Surat Keputusan Bupati/Kepala Daerah Tingkat II.

Salah satu budaya politik yang menonjol di Indonesia adalah kecenderungan pembentukan pola hubungan *patronage*, baik di kalangan penguasa maupun masyarakat, yang didasarkan atas *patronage*, yang disebut James Scott (1976) sebagai pola hubungan *patron-client*.

Pola hubungan dalam konteks ini bersifat individual. Antara dua individu, yaitu si *Patron* dan si *Client*, terjadi interaksi yang bersifat resiprokal atau timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya (*exchange of resources*) yang dimiliki oleh tiap-tiap pihak. Patron memiliki sumber daya berupa kekuasaan, kedudukan atau jabatan, perlindungan, perhatian dan rasa sayang, dan tidak jarang sumber daya yang berupa materi (*harta kekayaan, tanah garapan, dan uang*). Sementara, Client memiliki sumber daya berupa tenaga, dukungan, dan loyalitas. Pola hubungan tersebut akan tetap terpelihara selama masing-masing pihak tetap memiliki sumber daya tersebut. Jika

tidak demikian, masing-masing pihak akan mencari orang lain, baik sebagai *patron* maupun sebagai *client*. Yang perlu diperhatikan pula adalah bahwa yang paling banyak menikmati hasil dari hubungan ini adalah patron. Sebab, dialah yang memiliki sumber daya yang lebih besar dan lebih kuat daripada client. Di samping itu, ada catatan tambahan yang juga menarik untuk diperhatikan bahwa tidak jarang pula antara pola hubungan yang bersifat *dientilistic* ini tumbuh dan berkembang karena ada orang ketiga yang menjadi perantara atau yang disebut sebagai *brooker* atau *middleman*. Untuk lebih jelasnya mengenai konteks perpolitikan Indonesia dapat dilihat dalam diagram berikut ini.

P = Patron M/B = Middleman/Brooker Cl = Client



Kecenderungan *patronage* ini dapat ditemukan secara meluas, baik dalam lingkungan birokrasi maupun dalam kalangan masyarakat. Presiden bisa menjadi patron bagi beberapa orang menteri. Menteri-menteri tersebut kemudian memfungsikan dirinya sebagai *brooker* atau *middleman* terhadap sejumlah menteri yang lain. Menteri-menteri inilah yang kemudian menjadi *client* yang sesungguhnya. Kemudian, para menteri itu juga menjadi *middleman* atau *brooker* dan membentuk *client* sendiri dengan para Direktur Jenderal, Sekretaris Jenderal, Inspektorat Jenderal, dan demikian seterusnya, sampai ke tingkat birokrasi dengan eselon yang lebih rendah.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, kita mengenal pola hubungan *dientilistic* seperti ini. Misalnya, pada 1970-an, Ali Moertopo dikenal sangat dekat dengan Presiden Soeharto sehingga ia dikenal pula sebagai salah seorang *middleman* yang memiliki sejumlah *client*, antara lain Menteri Pendidikan dan Kebudayaan,

Daud Yusuf. Ali Moertopo juga menjadi patron politik untuk mereka yang berkecimpung dalam Golongan Karya. Demikian pula yang terjadi dengan Sudharmono, yang kemudian menjadi Wakil Presiden. Ia dikenal sebagai tokoh yang sangat dekat dengan Presiden Soeharto selama tahun 1980-an, bersama-sama dengan Jenderal Benny Moerdani. Kemudian, keduanya menjadi *middleman* dan memiliki sejumlah *client* pula. Kemudian, pada 1990-an, muncul B.J. Habibie sebagai figur yang memiliki akses yang sangat besar kepada presiden. Ia juga berfungsi sebagai *middleman* untuk beberapa orang menteri yang dapat dikategorikan sebagai *client* Habibie.

Di kalangan partai politik juga ditemukan gejala yang sama. Seorang gubernur yang menjadi Ketua Dewan Pertimbangan Golongan Karya dapat menjadi patron bagi sejumlah politisi, kemudian menjadi pengurus Golkar, dan akhirnya menjadi anggota DPRD Tingkat I. Demikian pula, hubungan antara Bupati dengan pengurus Golkar Tingkat II, yang kemudian juga menjadi anggota DPRD Tingkat II. Di kalangan partai politik yang lain (PPP dan PDI), pola hubungan seperti ini sangat meluas. Buya Ismail Hasan Metareum yang menjadi Ketua Umum DPP PPP dikelilingi oleh orang-orang yang sangat menggantungkan diri kepadanya untuk menjadi Pengurus DPP PPP, kemudian menjadi anggota DPR/MPR.

Demikian juga antara penguasa dan masyarakat pengusaha. Kalangan pengusaha, terutama nonpribumi, sangat memahami cara *meladeni* kalangan pejabat pemerintah. Tidak jarang mereka membentuk dirinya sebagai *client* untuk memperoleh imbalan berupa kemudahan dalam berusaha, juga kemudahan dalam tender atas proyek pemerintah. Sebagai imbalannya, mereka memberikan dukungan kepada kalangan pejabat, berupa tiket perjalanan, dana untuk kepentingan kegiatan pejabat, dana pemenangan untuk dipilih kembali, dana untuk kepentingan kampanye Golongan Karya, dan sebagainya.

Gejala pola hubungan seperti ini bukan merupakan sesuatu yang baru di Indonesia karena sebenarnya sudah dikembangkan sejak zaman kolonial. Menurut Heather Sutherland (1979), munculnya sejumlah elite nasional pada masa kolonial merupakan hasil dari pola *patronage* yang dikembangkan oleh kaum penjajah terhadap

elite nasional. *"It is true that most of the earliest progressive native leaders were formed by a well-established tie: the link between European patron and keen priyayi client,"* kata Sutherland (1979: 45).

Munculnya sejumlah keluarga *priyayi* dari kalangan Kraton Yogyakarta, sejumlah bupati dari Rembang dan Madiun, merupakan hasil dari pola hubungan *clientilistic* tersebut. Sebelum memasuki dunia *pamong praja*, mereka biasanya disekolahkan ke negeri Belanda. Untuk itu, diperlukan dukungan dari orang-orang Belanda. Dalam waktu yang dianggap cukup, mereka pulang kembali ke Jawa dan menjadi penguasa di daerah asalnya.

Kalangan *priyayi* yang memasuki dunia ke-*pamongpraja*-an, menurut Heather Sutherland, memiliki gaya hidup tersendiri. Misalnya, mereka suka kemewahan dan jika mengadakan pesta, mereka menyelenggarakannya selama sehari-hari dengan biaya yang sangat tinggi, sekalipun uang mereka tidak terlampau banyak. Untuk itu, korupsi merupakan satu-satunya jalan. Hanya, pemerintah kolonial menutup mata atas persoalan tersebut. Begitu hausnya akan uang, tidak jarang seorang penguasa lokal membuat kalangan pegawainya jatuh miskin karena uang mereka dimakan oleh si penguasa.

Salah satu kecenderungan yang dapat kita amati dalam perpolitikan Indonesia adalah sebuah kecenderungan munculnya budaya politik yang bersifat *neo-patrimonialistik*. Harold Crouch (1979) mengungkapkannya beberapa waktu yang lalu. Konsep Crouch ini masih relevan untuk konteks kehidupan politik Indonesia sekarang ini. Dikatakan sebagai *neo-patrimonialistik* karena negara memiliki atribut yang bersifat modern dan rasionalistik, seperti birokrasi, tetapi juga memperlihatkan atribut yang bersifat patrimonialistik.

Konsep patrimonialisme yang dikembangkan oleh Max Weber (1968) cukup relevan jika dikaitkan dengan pemerintahan Orde Baru. Weber mengatakan bahwa sebuah negara disebut sebagai negara yang patrimonialistik manakala *"Practically everything depends explicitly upon the personal considerations: upon the attitude toward the concrete applicant and his concrete request, and upon purely personal connections, favors, promises, and privileges"*. Dalam negara yang patrimonialistik, penyelenggaraan pemerintahan dan kekuatan

militer berada di bawah kontrol langsung pimpinan negara, yang memersepsikan segala sesuatunya.

Dinyatakan pula oleh Weber bahwa negara patrimonialistik juga memiliki sejumlah karakteristik yang mencolok.

1. Kecenderungan untuk mempertukarkan sumber daya yang dimiliki seorang penguasa kepada teman-temannya.
2. Kebijakan sering lebih bersifat partikularistik daripada bersifat universalistik.
3. *Rule of law* merupakan sesuatu yang bersifat sekunder jika dibandingkan dengan kekuasaan dari seorang penguasa (*rule of man*).
4. Kalangan penguasa politik sering mengaburkan antara kepentingan umum dan kepentingan publik. Lebih lanjut, Weber mengatakan bahwa dalam negara patrimonialistik sangat sulit diperkirakan rencana dan kebijaksanaan yang akan dipilih. Tentu saja, hal itu bertentangan dengan konsep negara modern yang bersifat rasionalistik sehingga segala sesuatunya dapat diprediksi. Selain itu, kepentingan segelintir orang yang memiliki akses terhadap negara, yang tentu saja muncul karena pertimbangan yang sifatnya sangat khusus, sangat mewarnai kebijaksanaan negara. Karakteristik negara patrimonialistik yang digambarkan Max Weber tersebut dapat ditemukan dalam rezim Orde Baru. Kekuasaan, mulai dari Jakarta sampai di daerah-daerah, terlihat sangat personalistik. Gejala yang dapat kita amati di Jawa Tengah, sebelum dan pada waktu Pemilihan Umum, merupakan sesuatu yang dapat menjelaskan patrimonialisme negara Orde Baru. Gubernur Jawa Tengah, Soewardi, membangun rumah dinas yang sangat besar dan mewah dengan biaya sekitar Rp7,5 milyar. Kemudian, ia juga melaksanakan proyek kuningisasi untuk semua instansi pemerintah, bahkan sampai pohon-pohon di sepanjang jalan. Sekalipun mendapat kritik dan tantangan dari berbagai lapisan masyarakat, Soewardi sama sekali tidak peduli.

Pada skala nasional, kita dapat menemukan gejala yang sama. Anak-anak pejabat menjadi pengusaha besar karena memanfaatkan

jabatan orangtua mereka. Mereka juga memperoleh perlakuan istimewa. Proyek Mobil Nasional memperoleh kucuran dana pinjaman dari bank sejumlah US\$ 680.000.000, tanpa masyarakat mengetahui bagaimana mekanisme pengembaliannya, apa yang dijadikan kolateralnya, dan sebagainya. Sebelumnya, pengusaha yang sama juga memperoleh dana pinjaman untuk kepentingan BPPC sejumlah Rp775 milyar di tengah kebijaksanaan uang ketat yang dicanangkan pemerintah. Manakala negara harus menjadwalkan kembali proyek-proyeknya karena kesulitan dana, disebabkan oleh merendahnya nilai rupiah terhadap dollar, proyek individu yang dibiayai oleh dana pinjaman dari bank pemerintah harus jalan terus.

Gejala terakhir yang menarik untuk dicatat dalam rangka neo-patrimonialisme ini adalah munculnya anak-anak pejabat dalam politik. Mereka menempati posisi strategis dalam Golongan Karya pada skala nasional. Demikian juga, mereka memegang posisi kunci di beberapa organisasi kepemudaan, seperti AMPI, FKPP, Pemuda Pancasila, Pemuda Pancasila, dan lain-lain. Mereka muncul karena proses rekrutmen politik Indonesia yang tidak terbuka.

Implikasi dari semua karakteristik budaya politik seperti ini adalah kekuasaan menjadi tidak terkontrol, bahkan terakumulasi sedemikian rupa sehingga negara memiliki peluang paling kuat munculnya *civil society* menjadi sangat terbatas. Apalagi dengan adanya proses pembentukan budaya politik yang dilakukan penguasa melalui sosialisasi atau pendidikan politik yang bersifat doktriner. Kecenderungan penguasa kita dalam menanamkan nilai dan keyakinan politik akan menjadikan individu menjadi objek dari kekuasaan.

E. Budaya Politik Era Reformasi

Budaya sangat dipengaruhi oleh struktur politik, sedangkan daya operasional struktur sangat ditentukan oleh konteks kultural tempat struktur itu berada. Landasan berpikir seperti inilah yang dapat digunakan untuk menjelaskan struktur politik demokrasi yang muncul pasca-kejatuhan Soeharto, pada akhirnya gagal melaksanakan fungsi-fungsi demokratisnya. Ini terjadi, sebagaimana akan kita

bahas selanjutnya, karena adopsi sistem politik hanya menyentuh struktur dan fungsi-fungsinya dan bukan pada semangat budayanya. Undang-Undang Dasar telah menjamin bagi bekerjanya struktur politik demokratis, tetapi budaya politik yang lebih berorientasi pada kekuasaan yang berkembang di kalangan elite politik telah membuat struktur politik demokrasi tersebut tidak berjalan dengan baik. Struktur politik dan fungsi-fungsi politik mengalami perubahan, tetapi tidak pada budaya politiknya. Akibatnya, terjadi semacam paradoks.

Kenyataan ini dapat dimengerti mengingat perubahan-perubahan budaya dalam suatu masyarakat, apa pun budayanya memerlukan waktu yang lama. Ini memerlukan sosialisasi, penguatan, dan akhirnya pemapanan. Dengan kata lain, mengubah budaya politik tidak semudah mengubah struktur dan fungsi-fungsi politik. Mengubah struktur dan fungsi-fungsi politik dapat dilakukan dengan mengubah Undang-Undang Dasar suatu negara, tetapi mengubah budaya politik suatu bangsa memerlukan waktu puluhan, bahkan ratusan tahun. Terlebih ketika budaya tersebut telah mengakar dalam kehidupan politik masyarakatnya.

Pada masa reformasi, meskipun mulai terjadi perubahan, orientasi yang menempatkan pejabat publik dan birokrasi sebagai penguasa dibandingkan dengan sebagai abdi rakyat tampaknya masih cukup kuat. Hal ini dapat dilihat dari perilaku para pejabat dan elite politik yang lebih memperjuangkan kepentingan kelompoknya dibandingkan dengan kepentingan rakyat secara keseluruhan, dan tetap menempatkan dirinya sebagai pihak yang minta dilayani dibandingkan dengan sebaliknya. Singkatnya, menyangkut budaya politik yang berkembang dalam birokrasi belum ada perubahan signifikan.

Di tengah-tengah perubahan struktur politik, budaya politik mengalami sedikit perubahan. Namun, perubahan struktur-struktur politik sebagai akibat reformasi politik demokratis yang berlangsung di Indonesia sejak pertengahan tahun 1998 telah menyumbangkan bagi berkembangnya budaya politik partisipan. Perkembangan ini berjalan seiring dengan masih kuatnya budaya patrimonial dan otoritarianisme politik yang masih berkembang di kalangan elite politik dan penyelenggara pemerintahan. Pada satu sisi, rakyat mulai

peduli terhadap input-input politik dan gejala ini telah meluas, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, sementara pada sisi lain, para penyelenggara negara masih mempunyai mentalitas yang belum beranjak dari budaya politik sebelumnya. Sementara pada waktu bersamaan, demokratisasi telah membuat rakyat tidak lagi takut untuk memperjuangkan kepentingannya. Bahkan, ketika harus memperjuangkan perubahan undang-undang sekalipun.

Ignas Kleden telah melakukan analisis terhadap capaian-capaian reformasi politik 1998. Ia mengemukakan lima proposisi tentang perubahan politik dan budaya politik yang berlangsung sejak reformasi 1998. *Pertama*, orientasi terhadap kekuasaan. Pada masa sebelum dan sesudah reformasi, orientasi ini tidak mengalami perubahan apa pun. Menurut Kleden, orientasi utama dalam *real politik* adalah pada usaha memperebutkan kekuasaan (*power building*) dan bukan pada efektivitas penggunaan kekuasaan (*the use of power*). Merujuk pada Soekarno, Kleden mengatakan bahwa politik kita baru sampai pada tahap *machtsvorming* dan belum pada tahap *machtsaanzwending*. Hal ini, menurut Kleden, dapat dilihat pada kenyataan berikut.

1. Munculnya banyak partai politik dibandingkan dengan melakukan konsolidasi dalam partai-partai yang sudah ada. Sebaliknya, partai-partai yang mempunyai kesempatan untuk melakukan konsolidasi politik cenderung mengalami perpecahan secara internal sehingga membuat partai-partai tersebut menjadi lemah. Perpecahan ini terjadi karena ketidakpuasan politik atas keputusan partai atau bisa juga sebagai akibat tidak terakomodasinya kepentingan kelompok dalam partai politik tersebut. Akibatnya, dibandingkan dengan melakukan konsolidasi dan pelembagaan politik menuju partai politik yang mapan dan stabil demi kepentingan partai dan masyarakat lebih luas, kelompok-kelompok yang tidak puas ini mendirikan partai-partai politik baru. Padahal, dalam suatu kompetisi, menang dan kalah adalah biasa, dan kelompok-kelompok yang kalah dalam persaingan hendaknya menggunakan cara-cara demokratis untuk meraih kekuasaan partai dibandingkan dengan mendirikan partai baru, yang belum tentu mempunyai konstituen.

2. Pengerahan dana untuk memenangkan pemilu lebih diutamakan daripada pengerahan dana untuk melakukan program. Diskursus politik juga lebih didominasi oleh sirkulasi elite dibandingkan dengan diskursus tentang program-program partai.
3. Perspektif waktu politik Indonesia yang pada awal reformasi terarah ke masa depan, sedangkan pada masa setelah reformasi berorientasi pada masa sekarang. Partai politik lebih cenderung menggunakan kesempatan yang tersedia dibandingkan dengan mencari kesempatan yang ada.

Sementara itu, orientasi pengejaran kekuasaan yang sangat kuat dalam partai politik telah membuat partai-partai politik era reformasi lebih bersifat pragmatis. Pragmatisme ini dapat dilihat dalam hal-hal berikut.

1. Perebutan posisi-posisi ketua/wakil ketua DPR/dan alat-alat kelengkapannya. Dalam hal ini, ideologi yang dikembangkan oleh partai politik adalah cara memperebutkan kekuasaan dan posisi politik yang menguntungkan dirinya.
2. Pencalonan presiden dan wakil presiden. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6A ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Calon presiden dan wakil presiden ini diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum.
3. Ketentuan partai politik peserta pemilu yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden diatur dalam pasal 5 UU No. 23 tahun 2003. Pasal 5 undang-undang ini menegaskan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi di DPR atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR. Dalam kaitan ini, disinyalir bahwa salah satu faktor yang melatarbelakangi koalisi-koalisi parpol dalam rekrutmen dan dukungan kepada pasangan-pasangan calon presiden dan calon wakil presiden adalah pragmatisme politik, yaitu perolehan suara dalam pemilu legislatif yang dianggap akan berjalan *linear* terhadap

pemilihan presiden dan wakil presiden. Dengan demikian, rekrutmen dan dukungan tersebut bukan dilakukan karena alasan-alasan yang bersifat ideologis, tetapi karena alasan-alasan pragmatis.

4. Koalisi-koalisi partai dalam meloloskan Agung Laksono untuk menjadi ketua DPR. Pada waktu itu, Golkar berkoalisi dengan salah satunya adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Padahal, dalam sejarahnya, PDIP mempunyai rivalitas yang sangat kuat dengan Golkar, terlebih jika dikaitkan dengan penindasan yang dilakukan selama rezim Orde Baru berkuasa. Namun, setelah Jusuf Kalla menjadi wakil presiden, Golkar menarik diri dari koalisi tersebut dan menjadi “partai pemerintah”.
5. Dukungan PKS terhadap pencalonan SBY-JK dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden tahap kedua. Sebelumnya, PKS cenderung hati-hati dalam memberikan dukungan terhadap calon presiden dan wakil presiden. Jika dilihat dari *platform* partai dan kepemimpinan Amien Rais yang lekat sebagai tokoh reformis muslim, besar kemungkinan PKS akan mendukung Amien Rais-Siswono. Namun, ternyata ini tidak terjadi, dan partai mengeluarkan kebijakan untuk menyerahkannya kepada pemilih. PKS baru secara tegas mendukung SBY-JK pada pemilihan umum tahap kedua ketika calon yang bersaing adalah Mega-Hasyim dengan SBY-JK. Dukungan ini menjadi indikasi kuat munculnya pertimbangan-pertimbangan pragmatis partai untuk meraih kekuasaan menteri, dan nyatanya mereka mendapatkan setelah SBY-JK menang dalam pemilu putaran kedua.

‘Koalisi’ partai politik dalam mendukung SBY-JK setelah keduanya berkuasa. Hampir semua partai politik besar mempunyai wakil-wakilnya dalam kabinet, dan hanya PDIP yang secara tegas memosisikan dirinya sebagai oposisi. Selebihnya, menjadi pendukung pemerintah melalui penempatan wakil-wakil partai dalam kabinet. Tentu saja, ini sangat menyulitkan partai-partai tersebut dalam mengartikulasikan kepentingan publik ketika kebijakan-kebijakan pemerintah disinyalir merugikan masyarakat. Contoh impor beras yang

terus dipaksakan oleh pemerintah dan kegagalan dilakukannya hak angket dan interpelasi di DPR menjadi cermin yang menunjukkan partai-partai lebih peduli pada kekuasaan politik dibandingkan dengan menjadi instrumen demokrasi yang penting sebagai alat artikulasi dan agregasi kepentingan rakyat. Bahkan, karena orientasi kekuasaan ini pulalah yang membuat, PAN, misalnya, yang selama ini identik dengan tokoh reformasi, Amien Rais, sosok yang sangat berperan penting dalam menjatuhkan Soeharto, bekerja sama dengan Golkar dalam pemerintahan. Semuanya tidak dilihat sebagai sebuah kegagalan, tetapi sebagai sebuah kewajaran mengingat partai politik harus mampu memobilisasi sumber-sumber yang dapat digunakan untuk membuat partai tetap eksis. Oleh karena itu, tidaklah peduli sebuah partai politik bekerja sama dengan partai-partai politik lainnya, yang mulanya dimusuhi. Dalam hal ini, adagium yang mengatakan bahwa tidak ada lawan yang abadi, yang ada adalah kepentingan yang abadi menjadi relevan.

Proposisi *kedua* yang dikemukakan Kleden adalah politik mikro *versus* politik makro. Dalam hal ini, politik Indonesia sebagian besar lebih berfokus pada politik mikro dibandingkan dengan politik makro. Politik makro berkenaan dengan politik sebagai tempat terjadinya tukar-menukar kekuatan-kekuatan sosial (*exchange of social forces*), dan yang berperan besar adalah agregat-agregat politik seperti negara, masyarakat, struktur politik, sistem hukum, *civil society*, pasar, modal, peran militer, dan kekuatan internasional. Sementara itu, politik mikro lebih pada hubungan antara para aktor politik, khususnya yang menyangkut persoalan sirkulasi elite politik yang kembali berhubungan dengan patronase politik, bentuk rekutmen, permainan *money politics*, dan kedekatan tokoh-tokoh politik. Jika politik makro berhubungan dengan bergesernya titik gravitasi politik karena adanya perubahan konfigurasi struktural, politik mikro, menurut Kleden, terbatas pada hubungan antara aktor-aktor politik, yang terbatas pada tukar-menukar kepentingan politik (*exchange of political interest*).

Proposisi *ketiga* adalah menyangkut kepentingan negara *vis a vis* kepentingan masyarakat. Pada kenyataannya, sukar disanggah

bahwa *real politik* ini lebih berorientasi pada kepentingan negara (*state heavy*) dan belum bergeser ke arah kepentingan masyarakat (*society oriented*).

Proposisi *keempat* yang dikemukakan Kleden berkenaan dengan bebas dari kemiskinan dan kebebasan beragama. Dalam kaitan ini, ia menegaskan bahwa reformasi 1998 lebih merupakan reformasi sosial-politik dan reformasi sosial budaya, dan bukan merupakan reformasi dalam bidang ekonomi. Meskipun demikian, perubahan pada bidang sosial-politik dan sosial-budaya pun masih bertumpu pada bidang ekspresi saja dan belum banyak menyangkut perubahan pada sistem dan strukturnya. Kleden mengatakan bahwa dalam budaya politik, orientasi kita masih paternalistik. Pemimpin masih diandaikan sebagai panutan, tetapi tidak dipersoalkan bagaimana membuat pemimpin menjadi panutan atau sekurang-kurangnya menjadi figur yang tidak terlalu memalukan dan tidak terlalu parah dalam kinerjanya.

Proposisi *terakhir* adalah mengenai desentralisasi politik. Dalam kaitan ini, catatan yang diberikan Kleden adalah otonomi daerah yang diberlakukan selama ini lebih memberikan otonomi dalam konteks pemerintahan dibandingkan dengan memberikan otonomi masyarakat dalam pengertian yang sesungguhnya. Dengan kata lain, perubahan yang diakibatkan oleh implementasi otonomi bukan pada desentralisasi politik, melainkan lebih pada berpindahnya sentralisme politik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Otonomi membuat pemerintahan daerah kuat, tetapi masyarakat tetap lemah ketika berhadapan dengan pemerintahan lokal. Dalam kaitan ini, perlu dipertegas bahwa tujuan desentralisasi politik adalah memberikan keleluasaan yang lebih besar kepada warga negara atau para wakil yang duduk di lembaga perwakilan dalam proses pembuatan keputusan publik. Biasanya desentralisasi politik sering dikaitkan dengan corak sistem politik yang pluralistik. Jika konsep desentralisasi ini dihubungkan dengan proses demokratisasi, desentralisasi sebenarnya merupakan strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik, dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan sebagai salah satu isu yang selalu hadir dalam praktik kebijakan publik, dan apabila konsep desentralisasi dan otonomi ini dianalisis secara lebih bermakna dengan tidak hanya membatasinya pada konteks hubungan

kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi pada konteks yang lebih luas, yaitu relasi negara dan masyarakat, tampak bahwa hampir semua tujuan desentralisasi dan otonomi daerah bermuara pada pengaturan mekanisme hubungan antara negara (*state*) dan masyarakat (*society*). Dengan perkataan lain, dilihat dari perspektif ini, tujuan utama kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah membuka akses yang lebih besar kepada masyarakat sipil (*civil society*) untuk berpartisipasi, baik dalam proses pengambilan keputusan di daerah maupun dalam pelaksanaannya.

Dari paparan di atas, tampak bahwa reformasi tidak membawa perubahan yang signifikan terhadap budaya politik. Budaya politik Indonesia masih tetap diwarnai oleh paternalisme, parokialisme, mempunyai orientasi yang kuat terhadap kekuasaan, dan patrimonialisme yang masih berkembang dengan sangat kuat. Hal ini terjadi karena, menurut Soetandyo Wignjosoebroto, adopsi sistem politik hanya menyentuh pada dimensi struktur dan fungsi-fungsi politiknya (yang biasanya diwujudkan dalam konstitusi), bukan pada semangat budaya yang melingkupi pendirian sistem politik tersebut. Padahal, konstitusi bukanlah sekadar preskripsi-preskripsi, apalagi hanya dokumen, melainkan suatu komitmen, keberpihakan, dan makna-makna yang hidup dalam dan sepanjang perjalanan sejarah. Sifat kesejarahan inilah yang, menurut Soetandyo Wignjosoebroto, mengakibatkan sulitnya demokrasi tidak mudah tumbuh di negara-negara non-Barat. Di negara-negara ini, terutama yang berasal dari bekas jajahan Barat, memang telah bersedia menata konstitusi ketatanegaraan mereka berdasarkan tradisi konstitusional hukum Barat, sebagaimana telah mereka pelajari dan kenal. Namun, mereka tidak berhasil dalam mewarisi dan menerima tanpa *reserve* ide dasar konstitusionalisme yang pada dasarnya menjadi bagian dari tradisi sejarah pemikiran Barat, terutama di bidang supremasi hukum, kebebasan, dan keterbatasan kekuasaan negara. Dalam hal ini, yang terjadi bukanlah *receptio in comkxus*, melainkan penerimaan yang terpenggal. Aturan-aturan konstitusional dan tata pendokumentasiannya diketahui, tetapi ide dasar konstitusionalismenya terlepas, luput, dan tidak segera tertangkap tangan.

Oleh karena itu, reformasi ataupun revolusi di banyak negara Dunia Ketiga, menurut Sutandyo Wignjosoebroto, acapkali gagal mengubah konfigurasi-konfigurasi sistem politik yang sudah ada sejak lama. Inilah sebenarnya yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Reformasi kurang memberikan perubahan terhadap konfigurasi secara bermakna terhadap sistem politik meskipun amandemen konstitusi telah membuka jalan terhadap demokratisasi politik. Reformasi hanya mengganti personel yang masuk ke panggung kekuasaan. Tatahan dan skenario panggung menurut rancangannya sudah tepat, tetapi dalam praktiknya hanya ditafsirkan sebatas imajinasi kultural-simbolis para pemainnya yang pada umumnya baru dan terdistorsi ke arah lainnya.

Inilah yang membuat jalannya demokratisasi di Indonesia sangat lamban. Sebagaimana ditegaskan oleh Soetandyo Wignjosoebroto berikut ini:

“Sungguh lemah kecenderungan di negeri-negeri berkembang itu pada umumnya untuk memahami ide dan ajaran bahwa seluruh bangunan demokrasi dengan dasar-dasar konstitusionalismenya sebenarnya bertumpu pada dasar rasionalitas kontrak sosial, yang mengasumsikan kedudukan semua pihak, baik penguasa maupun rakyat. Bahwa manusia dalam kehidupan bernegara yang demokratis harus dipandang dalam jati dirinya sebagai ‘manusia sesama’ (*homoacqualis*) yang tidak boleh dikucilkan sebagai manusia rendahan atas dasar konsep *homo hierachicus* sebagaimana marak dalam kehidupan yang berkonfigurasi feodalisme. Tidaklah mungkin suatu kehidupan bernegara yang demokratis bisa ditumbuhkan di atas bumi feodalisme yang tidak mengenal konfigurasi kehidupan yang dibangun oleh manusia-manusia egalitarian. Berulang-ulang dinyatakan sebagai doktrin bahwa demokrasi memerlukan suatu infrastruktur kehidupan bermasyarakat yang egalitarian, ketika manusia-manusia warga hidup dengan memandang diri dan sesamanya sebagai berkesamaan derajat dan hak.”



Bab 5

Partisipasi Politik

A. Pengertian Partisipasi Politik

Banyak ahli memberikan pengertian mengenai konsep partisipasi. Dilihat dari asal katanya, partisipasi berasal dari bahasa Inggris "*participation*" yang berarti pengambilan bagian, pengikutsertaan (John M. Echols & Hasan Shadily, 2000: 419). Slameto (1995) mengatakan bahwa partisipasi adalah, "Pemusatan energi psikis yang tertuju pada suatu objek, dan meliputi banyak sedikitnya kesadaran yang menyertai suatu aktivitas yang sedang dilakukan". Partisipasi berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan, baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dan/atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan (I Nyoman Sumaryadi, 2010: 46).

Pengertian tentang partisipasi juga dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi (2001: 201-202), yaitu pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa. Partisipasi dapat juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya.

Menurut Bedjo (1996), partisipasi adalah, "Perilaku yang memberikan pemikiran terhadap sesuatu atau seseorang. Perilaku

merupakan aktivitas yang dilakukan seseorang dalam hubungannya dengan pemilihan rangsangan yang dari luar lingkungannya.”

Adapun partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertujuan memengaruhi pengambilan keputusan politik. Partisipasi politik dilakukan orang dalam posisinya sebagai warga negara, bukan politikus ataupun pegawai negeri. Sifat partisipasi politik ini adalah sukarela, bukan dimobilisasi oleh negara ataupun partai yang berkuasa.

Samuel P. Huntington dan Joan Nelson dalam karya penelitiannya *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* memberi catatan berbeda, yaitu partisipasi yang bersifat *mobilized* (dipaksa), juga termasuk ke dalam kajian partisipasi politik. Partisipasi sukarela dan mobilisasi hanya dalam aspek prinsip, bukan kenyataan tindakan. Intinya, baik sukarela maupun dipaksa, warga negara tetap melakukan partisipasi politik.

Ruang bagi partisipasi politik adalah sistem politik. Sistem politik memiliki pengaruh untuk menuai perbedaan dalam pola partisipasi politik warga negaranya. Pola partisipasi politik di negara dengan sistem politik Demokrasi Liberal tentu berbeda dengan partisipasi politik di negara dengan sistem Komunis atau Otoritarian. Bahkan, di negara-negara dengan sistem politik Demokrasi Liberal juga terdapat perbedaan, seperti yang ditunjukkan Oscar Garcia Luengo dalam penelitiannya mengenai *E-Activism: New Media and Political Participation in Europe*. Warga negara di negara-negara Eropa Utara (Swedia, Swiss, Denmark) cenderung lebih tinggi tingkat partisipasi politiknya daripada negara-negara Eropa bagian selatan (Spanyol, Italia, Portugal, dan Yunani).

Partisipasi politik merupakan salah satu aspek penting dari demokrasi. Asumsi yang mendasari demokrasi (partisipasi) adalah orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri. Karena keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan memengaruhi kehidupan warga negara, warga masyarakat berhak ikut serta menentukan isi keputusan yang memengaruhi hidupnya dalam keikutsertaan warga negara dalam memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Kegiatan warga negara dibagi

dua, yaitu memengaruhi isi kebijakan umum dan ikut menentukan pembuatan dan pelaksana keputusan politik.

Robert P. Clark seorang guru besar pada Universitas George Mason mengemukakan pendapatnya tentang partisipasi politik dalam bukunya *Power and Policy in the Third World* yang menyatakan bahwa perkataan:

“‘partisipasi politik’ dapat diartikan berbeda-beda bergantung pada kultur politik (budaya politik) yang melandasi kegiatan partisipasi tersebut. Clark mengangkat pengertian partisipasi politik menurut rumusan Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson menyatakan bahwa partisipasi politik adalah aktivitas pribadi-pribadi warga negara untuk memengaruhi pembuatan keputusan pemerintah.”

Dari sumber yang sama, Miriam Budiardjo melengkapi pengertian Huntington sebagai berikut.

“Partisipasi dapat bersifat perseorangan atau secara kelompok, diorganisasikan atau secara spontan, ditopang atau sporadis, secara baik-baik atau dengan kekerasan, legal atau tidak legal, aktif atau tidak aktif.”

Terhadap pengertian Huntington ini, penulis berpendapat lain bahwa partisipasi tumbuh karena adanya dorongan dari diri manusia (*locus internal*) yang muncul karena kesadaran, tanpa adanya paksaan atau tekanan dari luar, karena partisipasi seperti bersifat semu dan mudah berubah atau lenyap. Partisipasi yang kekal adalah partisipasi yang tumbuh atas kesadaran sendiri karena merasa bahwa dirinya bagian dari kehidupan negara yang dituntut untuk turut memikirkan dan memajukan kehidupan negaranya.

Pengertian lain dikemukakan oleh Closky bahwa partisipasi politik adalah:

“... kegiatan-kegiatan sukarela (voluntary) dari warga masyarakat melalui cara mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung (direct) atau tidak langsung (indirect) dalam proses pembentukan kebijaksanaan umum” (Closky, 1982: 1-2).

Batasan pengertian Closky seirama dengan batasan pengertian dari Norman H. Nie dan Sidney Verba, yaitu tentang proses pemilihan penguasa. Norman menggunakan istilah "*the selection of government personnel*".

Dari pengertian-pengertian tersebut, jelas bahwa partisipasi politik lebih dialamatkan pada aktivitas masyarakat (warga negara) dalam turut memikirkan kehidupan negara.

Kegiatan partisipasi politik tertuju pada dua subjek, yaitu:

1. pemilihan penguasa, dan
2. pelaksanaan segala kebijaksanaan penguasa (pemerintah).

Pemilihan penguasa merupakan proses memilih simbol-simbol pribadi penguasa melalui pemilihan umum. Pemilihan ini berlangsung dalam suatu periode yang telah ditetapkan menurut ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Beberapa kriteria dari pengertian partisipasi politik:

1. Menyangkut kegiatan-kegiatan yang dapat diamati dan bukan sikap atau orientasi. Jadi, partisipasi politik hanya berhubungan dengan hal yang bersifat objektif dan bukan subjektif.
2. Kegiatan politik warga negara biasa atau orang perorangan sebagai warga negara biasa yang dilaksanakan secara langsung ataupun tidak langsung (perantara).
3. Kegiatan tersebut bertujuan untuk memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah, baik berupa bujukan maupun dalam bentuk tekanan, bahkan penolakan juga terhadap keberadaan figur para pelaku politik dan pemerintah.
4. Kegiatan tersebut diarahkan pada upaya memengaruhi pemerintah tanpa peduli efek yang akan timbul gagal ataupun berhasil.
5. Kegiatan yang dilakukan dapat melalui prosedur yang wajar dan tanpa kekerasan (konvensional) ataupun dengan cara yang di luar prosedur yang wajar (tak konvensional) dan berupa kekerasan (*violence*).

6. Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, seperti memilih pimpinan negara atau upaya-upaya memengaruhi kebijakan pemerintah.

Bentuk kedua, yaitu partisipasi terhadap kebijaksanaan yang dibentuk dan dilaksanakan penguasa sebagai produk pemilihan.

Bentuk partisipasi politik terhadap subjek kedua sangat beragam atau bersifat heterophulus, yaitu bergantung pada latar belakang pendidikan, kualitas rujukan status sosial yang berada pada individu atau kelompok.

Partisipasi politik merupakan cerminan dari sikap politik (*political behaviour*) warga negara yang berwujud dalam perilaku, baik secara psikis maupun secara fisik.

Partisipasi politik yang dikehendaki adalah partisipasi yang tumbuh atas kesadaran sebagai partisipasi murni (*pure participation*) tanpa adanya paksaan. Pada negara-negara totaliter, partisipasi politik dipola menurut kebijaksanaan elite yang berkuasa (elite pemerintah, elite partai). Partisipasi semacam ini dimobilisasikan untuk tujuan ideologi (ideologi Marxis atau komunisme).

Terwujudnya partisipasi murni menunjukkan bahwa jalinan komunikasi antara elite infrastruktur (elite berkuasa) dengan jalinan harmonis. Untuk mewujudkan partisipasi murni, masyarakat harus lengkap dan cukup menerima pesan komunikasi (termasuk transformasi nilai-nilai) dan informasi tentang langkah kebijaksanaan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

Robert Clark memberi pilihan terhadap partisipasi politik menurut kualitas yang dimiliki warga negara, termasuk kesertaan media massa dalam membangun motivasi masyarakat terhadap partisipasi tersebut. Menurut Clark, tingkat partisipasi negara-negara berkembang sangat rendah, terutama negara-negara Afrika Selatan, beberapa negara di Amerika Latin dan sebagian kecil di Asia.

Oleh sebab itu, dalam kenyataan empiris, bentuk partisipasi politik sangat bergantung pada latar belakang sejarah, kemajuan negara, tingkat pendidikan masyarakat, dan kualitas kesadaran bernegara.

Menurut Myron Weiner, terdapat lima penyebab timbulnya gerakan ke arah partisipasi lebih luas dalam proses politik, yaitu:

1. modernisasi dalam segala bidang kehidupan yang menyebabkan masyarakat semakin banyak menuntut untuk ikut dalam kekuasaan politik;
2. perubahan-perubahan struktur kelas sosial, masalah siapa yang berhak berpartisipasi dan pembuatan keputusan politik menjadi penting dan mengakibatkan perubahan dalam pola partisipasi politik;
3. pengaruh kaum intelektual dan komunikasi massa modern, ide demokratisasi partisipasi telah menyebar ke bangsa-bangsa baru sebelum mereka mengembangkan modernisasi dan industrialisasi yang cukup matang;
4. konflik antarkelompok pemimpin politik, jika timbul konflik antarelite, yang dicari adalah dukungan rakyat, terjadi perjuangan kelas menengah melawan kaum aristokrat telah menarik kaum buruh dan membantu memperluas hak pilih rakyat;
5. keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomi dan kebudayaan, meluasnya ruang lingkup aktivitas pemerintah sering merangsang timbulnya tuntutan-tuntutan yang terorganisasi akan kesempatan untuk ikut serta dalam pembuatan keputusan politik.

1. *Hakikat Partisipasi Politik*

Partisipasi politik pada hakikatnya merupakan ukuran untuk mengetahui kualitas kemampuan warga negara dalam menginterpretasikan sejumlah simbol kekuasaan (kebijaksanaan dalam menyejahterakan masyarakat sekaligus dengan langkah-langkahnya) ke dalam simbol-simbol pribadi. Dengan perkataan lain, partisipasi politik adalah proses memformulasi ulang simbol-simbol komunikasi berdasar tingkat rujukan yang dimiliki, baik secara pribadi maupun secara kelompok (rujukan disebut "*frame of reference* dan *field of experience*") yang berwujud dalam aktivitas sikap dan perilaku. Formulasi ulang, yaitu mengonstruksi simbol-

simbol ke dalam struktur komunikasi melalui proses “*decoding*” terhadap pesan-pesan yang diterima.

Secara psikologis partisipasi politik merupakan tingkat kesadaran optimal dan kualitas integritas mental dan moral yang memotivasi setiap individu untuk melakukan berbagai aktivitas sikap dan perilaku dalam lingkup sistem politik yang sedang berlangsung. Partisipasi politik dapat dilihat dari dua sisi, yaitu visi penguasa (pemerintah) dan visi warga negara. Dari visi pemerintah, hakikat partisipasi politik mengandung makna sebagai pengakuan dan penghargaan kepada masyarakat (warga negara, rakyat) dalam bentuk memberi kesempatan untuk berperan serta memikirkan masalah kehidupan negara melalui kegiatan pemilihan (dipilih) individu-individu yang akan duduk dalam lembaga-lembaga kekuasaan. Masyarakat dapat menentukan pilihannya (dipilih) sesuai dengan kepercayaan yang mereka yakini terhadap pilihan (dipilih) tersebut.

Kondisi semacam itu pada akhirnya terpulang pada upaya pemerintah dalam menata sumber-sumber komunikasi, sekaligus melibatkan media massa yang diarahkan pada upaya berikut:

- a. meningkatkan minat warga negara dalam peran serta terhadap pelaksanaan seluruh kebijaksanaan pemerintah;
- b. menumbuhkan keyakinan warga negara bahwa peran serta secara aktif akan memberikan manfaat bagi warga negara sendiri;
- c. membentuk sikap agar partisipasi tumbuh atas kesadaran warga negara;
- d. mengantisipasi agar tidak tumbuh opini negatif sebagai faktor penyebab lesunya partisipasi.

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa partisipasi dilakukan dalam berbagai bentuk termasuk konsep pemikiran, sasaran, pendapat, ide, hal ini merupakan bagian dari hak-hak asasi manusia, yaitu hak-hak komunikasi. Oleh karena itu, hakikat partisipasi politik adalah bagian dari hak-hak asasi manusia sehingga memberikan kesempatan berpartisipasi mengandung makna bahwa hak-hak asasi warga negara sangat dihargai.

Selanjutnya, dari sudut pandang warga negara bahwa partisipasi politik sebagai pengakuan dan dukungan negara, sekaligus ketaatan warga negara terhadap pemerintahan. Lebih itu sebagai ungkapan rasa cinta terhadap negaranya.

Pada sisi lain, partisipasi politik sebagai kepuasan tersendiri yang tumbuh dalam sanubari warga negara bahwa warga negara dapat berperan sebagai subjek pelaku yang mewarnai kehidupan pemerintahan dan kehidupan negara. A.H. Maslow dalam bukunya *A Theory of Human Motivation* menyebutkan sikap seperti ini sebagai “*self realization*” atau “*self actualization*”.

Self realization mengandung makna kemampuan individu dalam merealisasikan diri untuk mencapai prestasi. Sikap ini tumbuh dalam diri (*locus internal*) yang dapat menumbuhkan percaya diri, harga diri, dan nilai-nilai yang dibanggakan.

Dalam makna yang lebih luas, partisipasi politik membuka kesempatan bagi warga negara untuk melibatkan diri dalam *interaksi politik* melalui kompetisi yang sehat dan pencapaian prestasi berdasarkan aturan permainan yang berlaku.

Di negara-negara berkembang, masalah partisipasi cukup rumit dan menunjukkan pengalaman berbeda dalam mengejar keterbelakangan. Partisipasi yang bersifat otonom (timbul dari pribadi) sangat terbatas. Hal ini disebabkan keterbatasan sumber daya insani dalam mengelola kegiatan politik dalam negara, selain kemampuan dalam mengelola sumber daya alam.

Clark menyatakan bahwa problema negara berkembang adalah kekurangmampuan dalam mengembangkan “politik domestik” dan keterbatasan fasilitas yang disediakan oleh alam atau keterbatasan dalam mengeksploitasi alam atau keterbatasan dalam mengeksploitasi sumber-sumber daya alam.

Di negara-negara komunis, partisipasi politik dipola menurut pola partai dan dibina serta dikendalikan secara efektif. Partisipasi politik tak ubahnya sebagai “kegiatan komunitas”, yang bentuk dan intensitasnya ditentukan oleh partai. Partisipasi politik tidak bersifat otonom, tetapi dimobilisasi oleh penguasa (elite pemerintah, elite partai). Dalam pemilihan umum kandidat presiden atau perdana

menteri telah ditetapkan oleh partai menurut daftar nominatif berdasarkan loyalitas dan pengabdian terhadap rakyat.

Di negara-negara penganut paham liberal, berdasarkan hasil penelitian Gabriel A. Almond dan Sidney Verba yang dimuat dalam buku *The Civic Culture*, terdapat beberapa hal yang menarik, yaitu kurang gairahnya orang-orang Amerika dalam memberikan suara pada pemilihan umum, tetapi mereka lebih aktif berpartisipasi dalam pemecahan masalah masyarakat dan lingkungannya dengan menggabungkan diri dalam organisasi, seperti organisasi politik, bisnis, profesi, dan lain-lain.

Dengan demikian, partisipasi politik dapat distandardisasikan ke dalam suatu pola menurut sistem tertentu karena partisipasi politik akan sangat bergantung pada sistem politik tempat partisipasi itu dilakukan.

2. *Dampak Partisipasi Politik*

Kegiatan partisipasi politik warga negara memberikan dampak cukup penting terhadap tatanan politik dan kelangsungan hidup suatu negara, terutama dalam mendekati tujuan yang hendak dicapai (ideal negara).

Partisipasi politik mengembangkan orientasi berpikir nasionalistik dan mengembangkan nilai-nilai kompromistis yang melihat negara dalam satu totalitas kesatuan. Orientasi berpikir nasionalistik mengandung makna bahwa interes-teres kelompok bergeser ke orientasi interes nasional.

Partisipasi politik berdampak pula terhadap kualitas rujukan warga negara dalam pemahaman terhadap situasi dan kemajuan negaranya. Keikutsertaan mereka dalam menentukan pilihan terhadap individu-individu yang akan duduk pada lembaga kekuasaan dan lembaga perwakilan membawa konsekuensi atas segala keputusan dan kebijaksanaan yang memerlukan dukungan (lebih dari melegitimasi) dalam pelaksanaannya. Dengan kata lain, dukungan terhadap kebijaksanaan yang telah ditetapkan penguasa merupakan bagian integral dari kegiatan pemilihan.

Dampak psikologis bahwa partisipasi politik merupakan indikator dalam meningkatkan kualitas kematangan berpolitik

(*political maturity*) dalam kaitan peningkatan kualitas sumber daya insani warga negara.

Dalam konteks komunikasi politik, partisipasi politik dilakukan untuk mencari simbol-simbol pribadi individu pilihan (*leadership selection*) yang mampu mengembangkan berbagai transaksi komunikasi untuk meningkatkan kesejahteraan warga negaranya.

Pada negara yang berdasar hukum (*rechstaat*) atau yang disebut *the governmental under the rule of law*, partisipasi politik bertujuan untuk menentukan pilihan terhadap individu-individu yang memiliki kemampuan dalam membentuk berbagai peraturan perundangan sebagai pedoman dalam mengaktualisasikan kekuasaan, sekaligus sebagai dasar pijak sikap perilaku penguasa dan warga negaranya.

Partisipasi politik juga memberikan dampak terhadap kebijaksanaan politik di luar wilayah sistem (politik luar negeri), terutama dalam transaksi komunikasi yang dilakukan harus menginterpretasikan kepentingan-kepentingan seluruh penghuni sistem.

Sebagai individu pilihan (*primus inter paris*) harus menyejajarkan kualitas kehidupan intranegara dengan negara-negara (atau sistem lain) yang telah berada dalam peringkat dunia maju.

Dari uraian di atas, partisipasi politik pada intinya bertujuan memilih komunikator politik utama yang mempunyai kemampuan dalam:

- a. mengonstruksi simbol kepentingan masyarakat ke dalam simbol-simbol kekuasaan;
- b. memformulasi simbol kekuasaan dalam seperangkat pesan yang dapat menembus kapasitas rujukan dari berbagai lapisan masyarakat; memformulasikan simbol kepentingan ke dalam seperangkat norma untuk mengatur dan mengendalikan transformasi pesan serta transaksi komunikasi.

Apa yang diungkapkan di atas memberikan makna yang sangat berarti bahwa partisipasi politik dapat dijadikan sebagai tolok ukur untuk mengetahui dalam sistem apa partisipasi politik itu berada.

3. *Landasan Partisipasi Politik*

Landasan partisipasi politik adalah asal-usul individu atau kelompok yang melakukan kegiatan partisipasi politik. Huntington dan Nelson membagi landasan partisipasi politik ini menjadi:

- a. kelas – individu-individu dengan status sosial, pendapatan, dan pekerjaan yang serupa;
- b. kelompok atau komunal – individu-individu dengan asal-usul ras, agama, bahasa, atau etnis yang serupa;
- c. lingkungan – individu-individu yang jarak tempat tinggal (domisilinya) berdekatan;
- d. partai – individu-individu yang mengidentifikasi diri dengan organisasi formal yang sama yang berusaha untuk meraih atau mempertahankan kontrol atas bidang-bidang eksekutif dan legislatif pemerintahan;
- e. golongan atau faksi – individu-individu yang dipersatukan oleh interaksi yang terus-menerus antara satu sama lain, yang akhirnya membentuk hubungan *patron-client*, yang berlaku atas orang-orang dengan tingkat status sosial, pendidikan, dan ekonomi yang tidak sederajat.

B. *Bentuk-bentuk Partisipasi Politik*

Ada beberapa bentuk partisipasi, di antaranya sebagai berikut.

1. Partisipasi vertikal

Partisipasi vertikal terjadi dalam bentuk kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan antara masyarakat berada sebagai status bawahan, pengikut, atau klien.

2. Partisipasi horizontal

Partisipasi horizontal, masyarakat mempunyai prakarsa untuk berpartisipasi horizontal satu dengan yang lainnya.

Menurut Basrowi yang dikutip Siti Irene Astuti D. (2011: 58), dilihat dari bentuknya, partisipasi masyarakat dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Partisipasi fisik

Partisipasi fisik adalah partisipasi masyarakat (orang tua) dalam bentuk menyelenggarakan usaha-usaha pendidikan, seperti mendirikan dan menyelenggarakan usaha sekolah.

2. Partisipasi nonfisik

Partisipasi nonfisik adalah partisipasi keikutsertaan masyarakat dalam menentukan arah dan pendidikan nasional dan meratanya animo masyarakat untuk menuntut ilmu pengetahuan melalui pendidikan sehingga pemerintah tidak mengalami kesulitan mengarahkan rakyat untuk bersekolah.

Kegiatan politik konvensional adalah bentuk partisipasi politik yang normal dalam demokrasi modern. Bentuk nonkonvensional, misalnya petisi, kekerasan, dan revolusioner. Bentuk-bentuk dan frekuensi partisipasi politik dapat digunakan sebagai ukuran untuk menilai stabilitas sistem politik, integritas kehidupan politik, dan kepuasan atau ketidakpuasan warga negara.

Menurut Milbrath dan Goel, kegiatan partisipasi dibedakan menjadi:

1. kelompok apatis: orang yang akan berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik;
2. spektator: orang yang setidaknya-tidaknya pernah ikut memilih dalam pemilihan umum;
3. gladiator: komunikator, spesialis mengadakan kontak tatap muka, aktivis partai, pekerja kampanye, dan aktivis masyarakat;
4. pengkritik: dalam bentuk partisipasi yang tidak konvensional.

Olsen memandang partisipasi sebagai dimensi utama stratifikasi sosial. Ia membagi partisipasi menjadi enam lapisan, yaitu pemimpin

politik, aktivitas politik, komunikator, warga masyarakat, kelompok marginal, dan kelompok terisolasi.

Partisipasi politik dapat pula dikategorikan berdasarkan jumlah pelaku, yaitu individual dan kolektif.

C. Tipologi dan Model Partisipasi Politik

1. *Tipologi*

Secara umum, tipologi partisipasi sebagai kegiatan dibedakan sebagai berikut.

- a. Partisipasi aktif, yaitu partisipasi yang berorientasi pada proses input dan output. Artinya setiap warga negara secara aktif mengajukan usul mengenai kebijakan publik mengajukan alternatif kebijakan publik yang berbeda dengan kebijakan pemerintah, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan umum, memilih pemimpin pemerintah dan lain-lain.
- b. Partisipasi pasif, yaitu partisipasi yang berorientasi hanya pada output, dalam arti hanya menaati peraturan pemerintah, menerima dan melaksanakan setiap keputusan pemerintah.
- c. Golongan putih (Golput) atau kelompok apatis karena menganggap sistem politik yang ada telah menyimpang dari sesuatu yang dicita-citakan.

2. *Model Partisipasi Politik*

Bagi individu secara pribadi, partisipasi politik bertujuan mengembangkan kepribadian politik (*political personality*) yang memiliki dasar moral berdasarkan norma dan nilai-nilai yang memedomani terhadap sikap perilaku sebagai warga negara yang mempunyai rasa tanggung jawab. De Tocqueville melukiskan bangsa Amerika Serikat yang mempunyai keyakinan bahwa perluasan partisipasi politik merupakan tujuan yang layak bagi masyarakat sendiri dan bagi masyarakat lain. Mereka berkeyakinan bahwa tercapainya partisipasi politik yang luas berkaitan dengan pencapaian tujuan-tujuan sosial. Ketimpangan sosial ekonomi, kekerasan politik, dan kurangnya partisipasi politik yang demokratis terletak

pada keterbelakangan sosial ekonomi. Sebagai terapinya adalah “reformasi” sosial ekonomi lebih cepat sehingga dapat menumbuhkan stabilitas politik, partisipasi politik lebih luas, dan pemerintah lebih demokratis. Oleh karena itu, “Congres” Amerika Serikat menuangkan tujuan-tujuan sosial tersebut ke dalam perundang-undangan.

“Tujuan dan Pilihan Partisipasi Politik dalam Pembangunan” mengangkat empat model, yaitu borjuis, otokrasi, populasi, dan teknokrasi.

Fungtinton memberikan model lain, yaitu negara yang digolongkan ke dalam model “keadaan mantap taraf rendah” (*low level steady*) dengan ciri sebagai berikut:

- a. partisipasi atau pertumbuhan sangat kecil;
- b. stabilitasi politik rapuh;
- c. pemerataan yang rendah;
- d. distribusi kemiskinan sangat efektif.

Apabila pilihan cenderung ke model borjuis, akan tampak ciri-ciri sebagai berikut:

- a. partisipasi politik diperluas mencakup golongan menengah di daerah kota;
- b. partisipasi politik terbatas pada golongan menengah;
- c. stabilitasi politik hanya untuk jangka pendek;
- d. penggunaan kekuasaan politik oleh golongan menengah untuk mengejar keuntungan sendiri;
- e. laju ekonomi pesat, tetapi timpang.

Apabila pilihan jatuh pada model otokrasi, perlu dilakukan upaya pemusatan kekuasaan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi dengan cara menggairahkan pemerataan sosial ekonomi masyarakat untuk mendapat dukungan golongan masyarakat rendah.

Pada tahap *kedua*, alternatif pilihan bergeser antara model teknokrasi dan model populis. Ciri-cirinya adalah:

- a. banyaknya golongan yang berpartisipasi politik;
- b. partisipasi politik meningkat;
- c. polarisasi masyarakat berdasar segmen golongan;
- d. cenderung ke arah konflik sosial sebagai akibat ledakan partisipasi;
- e. lebih banyak pemerataan ekonomi dalam keadaan pertumbuhan yang lambat;
- f. kurang stabilitas politik.

Ciri-ciri model teknokrasi adalah sebagai berikut:

- a. partisipasi politik rendah;
- b. pertumbuhan ekonomi tinggi;
- c. meningkatnya ketimpangan pendapatan;
- d. partisipasi politik ditekan, khususnya golongan menengah, yang membawa akibat terjadi ledakan partisipasi untuk mengganti sistem politik yang ada;
- e. suatu kemungkinan berubahnya struktur sosial dan ekonomi secara mendasar.

Pada tahap ini, elite-elite dalam sistem populis ataupun teknokrasi menyadari adanya pertentangan antara pemerataan dan pertumbuhan. Pilihan mereka antarkedua tujuan itu menentukan sikap terhadap masalah perluasan atau pembatasan partisipasi politik.

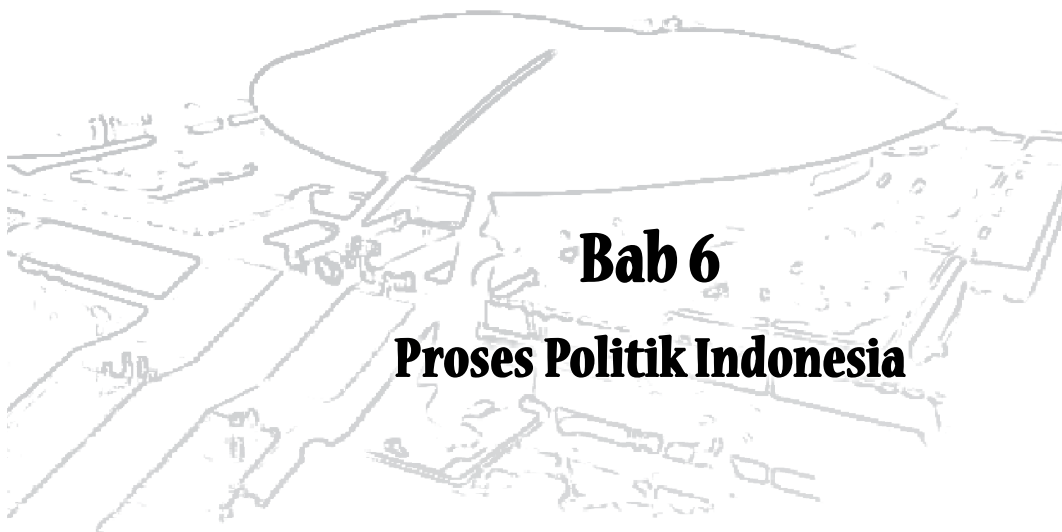
Dalam konteks komunikasi politik, berlangsungnya atau tumbuhnya partisipasi politik sangat bergantung pada kemampuan elite, motif pribadi dan orientasi berpikir para elite yang dapat mengakomodasikan seluruh kepentingan, baik sebagai komunikator maupun sebagai komunikannya.

Kesadaran politik warga negara menjadi faktor determinan dalam partisipasi politik masyarakat, artinya berbagai hal yang berhubungan pengetahuan dan kesadaran terhadap hak dan kewajiban yang berkaitan dengan lingkungan masyarakat dan

kegiatan politik menjadi ukuran dan kadar seseorang terlibat dalam proses partisipasi politik. Berdasarkan fenomena ini, W. Page memberikan model partisipasi menjadi empat tipe berikut.

- a. Apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan pada pemerintah tinggi, partisipasi politik cenderung aktif.
- b. Sebaliknya kesadaran dan kepercayaan sangat kecil, partisipasi politik menjadi pasif dan apatis.
- c. Kesadaran politik tinggi, tetapi kepercayaan terhadap pemerintah lemah, perilaku yang muncul adalah militan radikal.
- d. Kesadaran politik rendah, tetapi kepercayaan pada pemerintah tinggi, partisipasinya menjadi sangat pasif, artinya hanya berorientasi pada output politik. Kedua faktor ini bukan faktor yang berdiri sendiri (*variable independent*), artinya tinggi rendahnya kedua faktor itu dipengaruhi faktor lain, seperti status sosial dan ekonomi, afiliasi politik orangtua, pengalaman berorganisasi.

Oleh karena itu, hubungan dari faktor-faktor itu dapat digambarkan sebagai berikut: status sosial dan ekonomi, afiliasi politik, pengalaman berorganisasi merupakan variabel pengaruh/*independent*. Kesadaran politik dan kepercayaan pada pemerintah sebagai variabel antara/*intervening variables* dan partisipasi politik merupakan variabel terpengaruh (*dependent*).



Bab 6

Proses Politik Indonesia

Proses politik di Indonesia mengalami perubahan yang progresif. Dalam perjalanan sejarahnya yang dinamis, demokrasi di Indonesia menganut beberapa sistem, yaitu sebagai berikut.

A. Demokrasi-Liberal

Di Indonesia, demokrasi liberal berlangsung sejak 3 November 1945, yaitu sejak sistem multipartai berlaku melalui Maklumat Pemerintah. Sistem multipartai ini lebih menampakkan sifat instabilitas politik setelah berlaku sistem parlementer dalam naungan UUD 1945 periode pertama.

Demokrasi-liberal dikenal pula sebagai demokrasi-parlementer karena berlangsung dalam sistem pemerintahan parlementer ketika berlaku UUD 1945 periode pertama, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950. Dengan demikian, demokrasi-liberal secara formal berakhir pada tanggal 5 Juli 1959, sedangkan secara material berakhir pada saat gagasan Demokrasi-Terpimpin dilaksanakan antara lain melalui pidato Presiden di depan Konstituante tanggal 10 November 1956 atau pada saat Konsepsi Presiden tanggal 21 Februari 1957 dengan dibentuknya Dewan Nasional, seperti telah diuraikan.

Ada beberapa hal yang secara pasti dapat dikatakan melekat dan mewarnai proses demokrasi liberal, yaitu sebagai berikut.

1. *Penyaluran Tuntutan*

Tuntutan terlihat sangat intens (baik frekuensinya maupun volumenya tinggi) dan melebihi kapasitas sistem yang hidup, terutama kapasitas atau kemampuan mesin politik resmi. Melalui sistem multipartai yang berkelebihan, penyaluran input sangat besar, tetapi kesiapan kelembagaan belum seimbang untuk menampungnya. Timbullah krisis akibat meningkatnya partisipasi dalam wujud stabilitas pemerintahan/politik. Selektor dan penyaring berbagai tuntutan itu tidak berfungsi efektif karena “*gatekeeper*” (elite politik) belum mempunyai konsensus untuk bekerja sama, atau pola kerja sama belum cukup tersedia.

2. *Pemeliharaan dan Kontinuitas Nilai*

Keyakinan atas hak asasi manusia demikian tinggi sehingga menumbuhkan kesempatan dan kebebasan luas dengan segala eksesnya. Ideologisme atau aliran pemikiran ideologis bertarung dengan aliran pemikiran pragmatik. Aliran pragmatik diilhami oleh paham/aliran sosial-demokrat antara lain melalui PSI, sedangkan yang ideologik diilhami oleh nasionalisme-radikal melalui PNI.

3. *Kapabilitas*

Kekayaan alam dan manusia Indonesia masih bersifat potensial dan belum didayagunakan secara maksimal. Akan tetapi, beberapa kabinet, sesuai dengan sifat pragmatik yang mengilhaminya, lebih menekankan pada pengolahan potensi tersebut dan mengambil tindakan pengaturan distribusi. Dalam kabinet yang berorientasi pragmatik tersebut, usaha bidang perekonomian lebih diarahkan pada pola ekonomi bebas, sedangkan pada kabinet yang lebih bertitik tolak ideologis, kapabilitas simboliklah yang lebih menonjol. Konsep kemakmuran lebih jelas dalam kabinet yang pragmatik, sedangkan konsep menuju keadilan mendapat perhatian kabinet yang ideologis. Hanya kabinet-kabinet tertentu yang mempunyai kapabilitas untuk menata perimbangan antara konsep keadilan dan konsep kemakmuran tersebut secara serasi.

4. *Integrasi Vertikal*

Terjadi hubungan antara elite dan massa berdasarkan pola integrasi aliran. Integrasi ini tidak berarti bahwa prosesnya dari atas (elite) ke bawah (massa) saja, tetapi juga dari massa ke kalangan elite berdasarkan pola paternalistik.

5. *Integrasi Horizontal*

Di antara elite politik yang satu dan elite politik lainnya tidak pernah terjalin integrasi yang baik. Kalaupun ada integrasi kejiwaan antarelite, akhirnya berproses ke arah disintegrasi.

Kategori elite Indonesia yang disebut penghimpun solidaritas (*solidarity makers*) lebih terlihat pada periode demokrasi-liberal itu. Sekalipun demikian, terlihat pula munculnya kabinet-kabinet yang terbentuk dalam suasana keselang-selingan pergantian kepemimpinan yang dipegang oleh kelompok *administrators*. Kulminasi krisis politik akibat pertentangan antarelite ini terjadi sejak terbentuknya Dewan Banteng, Dewan Gajah, dan PRRI pada tahun 1958.

6. *Gaya Politik*

Bersifat idiologis, artinya lebih menitikberatkan faktor yang membedakan. Hal ini karena ideologi cenderung bersifat kaku dan tidak kompromistik atau reformistik. Adanya kelompok-kelompok yang mengukuhkan ideologi secara berlainan, bahkan bertentangan, berkulminasi pada saat berhadapan dengan kebuntuan penetapan dasar negara pada sidang Konstituante. Gaya politik yang ideologik dalam konstituante ini dibawa ke tengah rakyat oleh para elitnya sehingga timbul ketegangan dan perpecahan dalam masyarakat.

7. *Kepemimpinan*

Berasal dari angkatan Sumpah Pemuda yang cenderung tidak bersedia meninggalkan pikiran-pikiran paternal, primordial terhadap aliran, agama, suku, atau kedaerahan. (Dari sudut ini, Sumpah Pemuda tahun 1928 hanya sebagai ucapan dan ikatan resmi serta belum membudaya secara material pada waktu itu).

8. *Perimbangan Partisipasi Politik dengan Kelembagaan*

a. *Massa*

Pada masa Demokrasi Liberal, partisipasi massa sangat tinggi sehingga memunculkan anggapan bahwa seluruh lapisan rakyat telah berbudaya politik partisipasi. Anggapan bahwa rakyat mengenal hak-haknya dan dapat melaksanakan kewajibannya menyebabkan tumbuhnya deviasi penilaian terhadap peristiwa-peristiwa politik yang terjadi.

Percobaan kudeta dan pemberontakan, yang di belakangnya tergambar adanya keterlibatan/keikutsertaan rakyat, dapat diberi arti bahwa kelompok rakyat yang bersangkutan memang telah sadar atau mereka hanya terbawa oleh pola-pola aliran yang ada pada saat itu.

b. *Veteran dan Militer*

Karena dalam periode tersebut pengaruh demokrasi-Barat lebih dominan, keterlibatan militer dalam arena politik (dalam hal ini partisipasi politik) tidak terlalu jelas. Supremasi sipil lebih menonjol; yang salah satu indikatornya adalah: jabatan menteri pertahanan selalu dipegang oleh tokoh sipil.

Pada periode itu pula, militer yang mempunyai kepangkatan tertentu tidak diperbolehkan duduk dalam DPR melalui pemilihan umum. Partisipasi militer reguler tidak dibedakan dengan partisipasi kelompok sipil, misalnya dalam hal hak pilih aktif dalam pemilihan umum. Hanya beberapa kasus tertentu, yang menyebabkan meningkatnya usaha militer untuk berpartisipasi aktif, dan beberapa tahun kemudian, menjelang Pemilihan Umum 1955, tumbuh partai politik yang pimpinannya terdiri atas eksponen militer. Akan tetapi, ikatan korps antara purnawirawan dan tentara reguler belum menunjukkan keeratan seperti sekarang ini.

Pola Pembangunan Aparatur Negara diselenggarakan menurut pola bebas, artinya menoleransi ikatan dengan kekuatan politik yang berbeda secara ideologis. Akibatnya, fungsi aparatur negara yang seharusnya melayani kepentingan umum tanpa perkecualian, menjadi cenderung melayani kepentingan golongan menurut ikatan primordial.

Pengangkatan pejabat, yang merupakan salah satu kewenangan eksekutif, dilakukan atas dasar senang dan tidak senang maka tumbuhlah semacam sistem “anak emas” Loyalitas kembar anggota aparatur negara, yaitu setia pada golongannya dan setia pada negara sekaligus, adakalanya membuat mereka leluasa dan dengan semena-mena memporpedo kebijaksanaan pemerintah yang berkuasa.

9. *Tingkat Stabilitas*

Akibat berinteraksinya variabel yang diuraikan dalam 1 sampai 8, timbullah labilitas pemerintahan/politik yang menjadi sebab utama keterlambatan pembangunan.

B. *Demokrasi Terpimpin*

Pada periode demokrasi terpimpin ini, pemikiran ala demokrasi-Barat banyak ditinggalkan. Soekarno pemegang pimpinan nasional menyatakan bahwa demokrasi-liberal (demokrasi-parlementer) tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Prosedur pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat dinyatakan pula sebagai tidak efektif. Kemudian, ia memperkenalkan musyawarah untuk mufakat.

Sistem multipartai oleh tokoh politik tersebut dinyatakan sebagai salah satu penyebab inefektivitas pengambilan keputusan karena masyarakat lebih didorong ke arah bentuk yang fragmentaris.

Untuk merealisasikan Demokrasi-Terpimpin ini, dibentuk badan yang disebut Front Nasional. Periode ini disebut pula periode pelaksanaan UUD 1945 dalam keadaan ekstra-ordiner karena terjadi penyimpangan terhadap UUD 1945.

1. *Penyaluran Tuntutan*

Pada periode ini, besarnya tuntutan yang melebihi kapasitas sistem masih berlanjut. Setelah penyederhanaan kepartaian dan pembentukan FN tersebut, diperoleh suatu stabilitas, yang kadarnya dapat dinilai sebagai berwatak semu karena tidak meletakkan dasar yang kuat dalam proses pergantian pimpinan nasional. Titik

berat stabilitas itu lebih mengandalkan tokoh politik yang dapat mengelola FN tersebut.

Dengan adanya FN seolah-olah berlaku sistem satu-partai yang samar. Melalui sistem satu-partai yang samar ini dibinalah suatu gaya yang berdasarkan orientasi terhadap nilai secara mutlak (*absolute-value oriented style*). Interpretasi pemerintahlah yang selalu “benar”, tidak ada tawaran lain, dan tidak ada alternatif lain.

Kultus individu terhadap tokoh politik yang timbul setelah lebih kurang tahun 1963 menyumbat penyaluran tuntutan, kecuali penyaluran tuntutan dari kelompok yang dapat memberikan dukungan pada elite politik yang berada di pemerintahan. Kendatipun penyaluran dibatasi, dalam praktiknya, tuntutan tetap lebih besar daripada kemampuan sistem. Hal ini karena mekanisme sistem politik Demokrasi-Terpimpin ini belum dilakukan upaya antisipasi seandainya tokoh politik tersebut terpaksa tidak efektif lagi dalam pemerintahan.

Tekanan saluran tuntutan yang tidak tertampung dalam kelembagaan mencari keseimbangan melalui ledakan massa sehingga sekaligus mengakhiri stabilitas politik yang telah diwujudkan dan dibina selama lebih kurang enam tahun. Dalam hal ini sukar rasanya menyangkal postulat keseimbangan (*evenredige postulaat*) yang dikemukakan oleh *Kranenburg*.

2. Pemeliharaan dan Kontinuitas Nilai

Sesuai dengan orientasi menuju satu nilai mutlak, hak asasi manusia sering dikesampingkan. Sebaliknya, mibilisasi kekuatan ke arah tujuan yang bernilai mutlak lebih digiatkan melalui antara lain Front Nasional (Amati dukungan untuk mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup yang sebenarnya inkonstitusional). Pada periode ini, orientasi yang ideologis, yang di antaranya melalui indoktrinasi lebih mendapat angin daripada orientasi yang bersifat pragmatis. Karena konfigurasi yang sebenarnya dalam FN tersebut masih mengembangkan berbagai ideologi masing-masing anggotanya, yaitu partai politik, terjadilah konflik kecil dan konflik yang terselubung. Adapun konflik ideologi yang lebih terbuka dapat dicegah karena pengaruh tokoh politik dalam menjaga keseimbangan

antarideologi tersebut masih cukup efektif. Yang lebih berkecamuk adalah konflik kejiwaan yang akhirnya meledak dan mengakibatkan hancurnya nilai sistemnya sendiri.

3. *Kapabilitas*

Dengan lebih diarahkannya aktivitas terhadap nilai-nilai yang bersifat mutlak, pemerintah cenderung untuk lebih berperan dalam mengelola bidang ekstraktif dan distributif. Sejalan dengan nilai tersebut di atas, timbullah keterlibatan pemerintah dalam bidang perekonomian yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak (sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 yang bersifat normatif), ditandai dengan reaksi yang menentang kebebasan ekonomi yang diperoleh dalam periode demokrasi-liberal.

Perusahaan-perusahaan negara, yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan nasionalisasi beberapa waktu sebelum Dekrit Presiden, dirasakan sesuai dengan konsepsi Demokrasi-Terpimpin. Ekonomi-Terpimpin sebagai konsepsi bidang ekonomi Demokrasi-Terpimpin itu lebih menekankan keterlibatan pemerintah, bahkan menjurus ke arah *etatisme*. Segi regulatif di bidang ekonomi ini pun ternyata masih menyebabkan kurangnya barang-barang yang tersedia dan dapat didistribusi untuk mencukupi kebutuhan masyarakat. Beras, sebagai salah satu kebutuhan utama, diimpor oleh pemerintah secara besar-besaran.

Fokus utama usaha pemerintah pada saat itu adalah peningkatan kapabilitas simbolik yang menekankan proses pembangunan bangsa dan pembangunan karakter, bahkan cenderung memaksakan pembentukan citra kepemimpinan di dunia internasional melalui konsepsi "*New Emerging Forces (Nefos)*" dalam pelaksanaan politik luar negeri, daripada sekadar memecahkan masalah dalam negeri yang mendesak. Selain itu, sifat kemampuan responsif semakin lemah karena "bahasa" yang dipakai oleh FN seolah-olah sudah diatur oleh tokoh politik yang menjadi ketua pengurus besarnya. Kalaupun ada, saluran di luar FN, tidak mendapat perhatian yang wajar.

4. *Integrasi Vertikal*

Dengan adanya intensifikasi pembangunan bangsa, sifat primordial (daerah, kesukuan) dan pola aliran yang ada sebelumnya, secara formal dibatasi. Oleh karena itu, hubungan antara elite dengan massa secara formal menjadi lebih tertib pula. Namun, hubungan antara elite dengan massa tetap lebih bersifat arus dari atas ke bawah, atas dasar pola saluran konvensional. Nyatalah dalam hal ini paternalisme dapat hidup lebih subur.

5. *Integrasi Horizontal*

Pertentangan antarelite menyebabkan elite tertentu diasingkan secara politis. Hanya elite yang bisa menghimpun solidaritaslah yang muncul di arena politik. Akibatnya, elite administrator tersisihkan. Adapun partai sosialis Indonesia dan Masyumi sebagai wadah kaum sosial-demokrat dan Islam modernis yang juga berintikan tenaga administrator dipotong garis hidupnya.

6. *Gaya Politik*

Ideologi masih tetap mewarnai periode ini, walaupun sudah dibatasi secara formal melalui Penpres tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (Penpres. No. 7-1959). Tokoh politik memperkenalkan gagasan Nasionalisme, Agama, dan Komunisme (Nasakom). Kompetisi Nasakomis masih dibenarkan karena dalam kondisi tersebut tokoh politik dapat memelihara keseimbangan. "Jor-joran": masih berada dalam penguasaan dan didominasi tokoh politik, menurut beberapa pengamat, menjalankan cara yang memecah belah dan kemudian menguasainya. Ketika kepercayaan terhadap tokoh politik itu meluntur, yaitu pada saat dan sesudah G-30-S/PKI meletus, jor-joran tersebut berubah menjadi pertarungan terbuka.

Sementara tokoh politik itu berkuasa, pengaturan masalah kemasyarakatan dan politik lebih cenderung dilakukan secara paksaan. Hal ini dibuktikan oleh merajalelanya teror mental dan munculnya predikat kontrarevolusi pada aliran-aliran yang tidak setuju dengan nilai-nilai yang mutlak tersebut.

7. *Kepemimpinan*

Para pemimpin pada periode ini berasal dari Angkatan 1928 dan Angkatan 1945, dengan Soekarno sebagai titik pusatnya. Kepemimpinan berdasar pada politik mencari kambing hitam. Karena sifat kharismatik dan paternalistiknya, para tokoh politik ini dapat menengahi dan memperoleh dukungan dari pihak-pihak yang bertikai, baik dengan sukarela maupun karena terpaksa. Dengan dialektika, pihak yang kurang kemampuannya akan tersingkir dari gelanggang politik dan yang kuat akan merajainya. Gimnastik politik ini lebih menguntungkan PKI.

8. *Perimbangan Partisipasi Politik dan Kelembagaan*

a. *Massa*

Saluran input partisipasi dibatasi, yaitu hanya melalui FN. Untuk menunjukkan kesiapan kelembagaannya, ditumbuhkanlah output simbolik, misalnya dalam bentuk rapat-rapat raksasa yang menguntungkan rezim yang berkuasa pada saat itu. Akibatnya, partisipasi pada hakikatnya lebih besar daripada kesiapan kelembagaan pemerintahan. Hal ini berarti daya responsif pemerintah dimanipulasi melalui pembentukan dukungan sebagai kamufase sehingga bersifat maya (imaginer) belaka. Rakyat dalam rapat-rapat raksasa tidak dapat dianggap telah memiliki budaya politik sebagai partisipan, tetapi menunjukkan tingkat budaya politik kaula karena diciptakan atas usaha dari rezim.

b. *Veteran dan Militer*

Sejak Denas dan FN terbentuk, penyaluran kepentingan mantan pejuang lebih meningkat. Organisasi mantan pejuang ini dikenal dengan nama Angkatan 1945, yang termasuk golongan fungsional. Pada pihak lain, partisipasi militer mulai menampakkan diri dengan jelas, sejak pembentukan Denas dan FN. Indikator meningkatnya partisipasi ini adalah bertambah banyaknya jabatan penting dalam pemerintahan, yang semula dipegang oleh kaum sipil, kini dipegang oleh eksponen ABRI. Tentu saja, yang lebih dahulu “jatuh” ke tangan pihak militer adalah jabatan menteri pertahanan dan menteri panglima angkatan bersenjata.

9. *Pola Pembangunan Aparatur Negara*

Loyalitas kembar pegawai negeri telah diganti dengan monoloyalitas, walaupun terbatas pada tingkat kepangkatan tertentu saja (golongan 6, 1 ke atas). Artinya, pegawai negeri golongan 6, 1 ke atas harus menanggalkan keanggotaannya dari partai politik.

10. *Tingkat Stabilitas*

Stabilitas, ditinjau dari segi tersedianya jangka waktu yang cukup lama untuk melaksanakan program pemerintahan dan kontinuitas pemerintahan, dapat menelurkan prestasi pembangunan. Namun, stabilitas ini (sebagai hasil berinteraksinya seluruh variabel) tidak diarahkan untuk meluncurkan pembangunan bagi kesejahteraan dalam arti luas. Itulah sebabnya tidak terjadi pelimpahan hasil pembangunan ekonomi terhadap bidang politik karena pembangunan ekonomi tidak menjadi titik berat kebijaksanaan pemerintah.

C. *Demokrasi-Pancasila*

Penelaahan terhadap Demokrasi-Pancasila tidak menyeluruh di sini karena masih terus berjalan dan berproses. *Herbert Feith* menulis artikel yang berjudul *Suharto's Search for a Political Format* pada tahun 1968, yaitu pada awal Demokrasi-Pancasila ini diperkenalkan dan mulai dikembangkan. Oleh karena itu, semua hal yang dikemukakan di sini hanya dalam usaha mencari format Demokrasi-Pancasila tersebut.

Praktik-praktik mekanisme Demokrasi-Pancasila masih mungkin berkembang dan berubah, atau mungkin belum merupakan bentuk hasil proses yang optimal, sebagai prestasi sistem politik Indonesia. Di sana-sini dengan jelas dapat diamati seolah-olah segala hal yang berlaku pada dua periode yang lampau berulang kembali dalam sistem Demokrasi-Pancasila yang masih mencari bentuk ini.

Di sana-sini terjadi penyesuaian sejalan dengan perubahan situasi dan kondisi yang mengitarinya. Namun, batu pertama yang telah diletakkan oleh Demokrasi-Pancasila dapat diukur dari uraian berikut ini.

1. *Penyaluran Tuntutan*

Pada periode Demokrasi-Pancasila ini (setidak-tidaknya sampai dewasa ini) penyaluran berbagai tuntutan yang hidup dalam masyarakat menunjukkan keseimbangan. Melalui hasil penyederhanaan sistem kepartaian muncullah satu kekuatan politik yang dominan. Banyak akibat yang ditumbuhkan oleh pola penyaluran tuntutan semacam ini, yang dalam kenyataannya disalurkan secara formal melalui tiga kekuatan sosial-politik, yaitu:

Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (fusi PNI, Partai Muslimin Indonesia, PSII, dan Perti), dan Partai Demokrasi Indonesia (fusi PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan Partai Murba). Secara material, penyaluran tuntutan lebih dikendalikan oleh koalisi besar (*cardinal coalition*) antara Golkar dan ABRI, yang pada hakikatnya berintikan teknokrat dan perwira yang telah kenal teknologi modern. Penyaluran tuntutan atas dasar gaya yang pragmatik, yang dilakukan bersamaan dengan kemampuan perlindungan militer yang *deterrent*, membuahkan hasil dan keadaan seperti saat ini.

Melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia yang dilakukan secara periodik, diduga penyaluran aspirasi tersebut tidak terganggu akibat masih adanya sistem pengangkatan lembaga-lembaga perwakilan. (Dalam sistem Demokrasi-Pancasila, hal ini sudah tiga kali berlangsung pemilihan umum, yaitu tahun 1971, 1977, dan 1982. Dengan demikian, penyaluran tuntutan secara formal-konstitusional telah terpenuhi).

2. *Pemeliharaan dan Kontinuitas Nilai*

Pemerintah berkali-kali menegaskan bahwa hak itu secara implisit mengandung pula kewajiban asasi setiap anggota masyarakat. Dengan demikian, di samping ada partisipasi, ada pula mobilisasi. Ideologisme yang berapi-api dalam masa dua sistem politik sebelumnya, pada masa ini dapat didinginkan atau setidaknya tidak lagi menjadi ciri penyelenggaraan kontinuitas nilai berbagai kekuatan politik yang ada. Gaya pragmatik lebih

ditonjolkan sehingga tingkat terjadinya konflik menurun sampai tingkat derajat yang cukup berarti untuk dicatat.

Kontinuitas nilai bernegara dan menegara lebih dikokohkan, yaitu dengan mengokohkan struktur pemerintahan UUD 1945. Struktur ini merupakan hasil perjuangan Orde Baru, sesuai dengan jargon: melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Penyelenggaraan kontinuitas nilai dalam bidang pemerintahan, menumbuhkan kelugasan yang diwujudkan dalam cara pemberian mandat, toleransi, dan konsesi politik kepada pimpinan nasional, jika tidak dikatakan terlalu bersifat formal yang gersang.

3. *Kapabilitas*

Dalam bidang ekstraktif dan distributif yang menyangkut komoditi pokok, pemerintah memegang peranan besar. Adapun yang menyangkut barang lainnya, menurut alam ekonomi yang bercorak lebih terbuka, yaitu disesuaikan dengan hukum-hukum ekonomi universal, pihak swasta dapat berperan. Keterbukaan ekonomi ini merupakan kebalikan Ekonomi-Terpimpin yang menghasilkan kelangkaan dalam berbagai bidang kehidupan.

Pengaturan untuk memberikan dorongan bagi pertumbuhan ekonomi diselenggarakan melalui Undang-undang Penanaman Modal Asing (UU No. 1 (1968) dan melalui pinjaman luar negeri dan bantuan luar negeri. Kapabilitas dalam bidang ekonomi tersebut dapat dilihat dalam neraca perdagangan misalnya. Setelah tahun 1972, grafik perdagangan luar negeri menunjukkan kenaikan ekspor yang berarti dibandingkan dengan impor.

Tentu saja di samping neraca perdagangan ini harus pula dicatat dan diperhitungkan faktor-faktor lainnya agar diperoleh gambaran perkembangan yang tepat. Kapasitas simbolik sistem politik ini tidak begitu menampak. Hanya dalam peristiwa-peristiwa tertentu sering dipertunjukkan kerapatan hubungan antara pemerintah dan massa. Kebijakan-kebijaksanaan yang lebih ditujukan pada perbaikan taraf hidup rakyat banyak, lebih bersifat reseptif untuk diterima daripada pembangunan yang monumental. Di pihak lain, daya tanggap atas tuntutan rakyat lebih disalurkan pada mesin politik yang sudah ada yang dengan sendirinya derajat kepekaannya

bergantung pada efisien tidaknya mesin politik tersebut. Secara keseluruhan, kapasitas dalam negeri menunjukkan kemantapan, dan dengan sendirinya pula kapasitas internasionalnya banyak ditunjang.

4. Integrasi Vertikal

Pada masa ini, saluran antara elite dengan massa dan sebaliknya, lebih terlihat. Begitu pula, hubungan antara perencana (*planner*) dan yang direncanakan (*plantee*), antara pemimpin dan yang dipimpin, antara pengelola dan yang dikelola, melalui berbagai saluran. Komunikasi “dua-arah” dijalankan untuk mencapai integrasi vertikal antara pemerintah dan rakyat serta antara elite dan massa.

5. Integrasi Horizontal

Hubungan antarelite mulai tampak dalam usaha membentuk konsensus nasional dalam menyelenggarakan pembangunan melalui pola yang jelas. Kerja sama antarteknokrat juga meningkatkan bermacam-macam kapabilitas.

6. Gaya Politik

Gaya ideologik tidak ada lagi, diganti oleh gaya intelektual yang pragmatik antara lain melalui penyaluran kepentingan yang berorientasi pada program dan pemecahan masalah.

7. Kepemimpinan

Bersifat legal artinya bersumber pada ketentuan normatif-konstitusional. ABRI sebagai titik pusat politik di Indonesia didukung oleh teknokrat. Dalam negara-negara baru, Welch, Jr. sebagai editor mengomentari tulisan Lucian W. Pye yang berjudul *Armies in the Political Modernization*, sebagai berikut:

Since armies in new states “have been consistently among the most modernized institutions in their societies”, they have a potentitally great influence on the process of modernization. A “more responsible nationalism”, Professor Pye comments, can be provided through military service. But can officers carry out the

tasks of national development without politicians or administrators? (Karena angkatan perang di negara-negara baru “merupakan salah satu institusi modern dalam masyarakatnya”, mereka secara potensial mempunyai pengaruh besar dalam proses modernisasi. Suatu “nasionalisme yang lebih bertanggung jawab”, menurut Profesor Pye, dapat terwujud melalui dinas militer. Tetapi dapatkah para perwira menjalankan tugas-tugas pembangunan nasional tanpa kaum politisi dan administrator?). Kiranya pernyataan tersebut berlaku pula bagi Indonesia dalam mewujudkan kepemimpinan yang tangguh.

8. *Perimbangan Partisipasi Politik dengan Kelembagaan*

a. *Massa*

Partisipasi rakyat dikendalikan dan terbatas pada peristiwa-peristiwa politik tertentu saja, antara lain dalam pemilihan umum. Hal ini disebabkan adanya konsepsi massa lepas/terapung/mengambang. Partisipasi rakyat dalam keanggotaan kekuatan-kekuatan sosial-politik dewasa ini lebih dijuruskan ke arah pembentukan golongan profesi.

b. *Veteran dan Militer*

Partisipasi kaum veteran meningkat melalui Angkatan 1945, sedang partisipasi tentara semakin meningkat dengan adanya doktrin kekaryaan sesuai dengan Dwi Fungsi ABRI. Partisipasi anggota ABRI dalam lembaga perwakilan/permusyawaratan rakyat dan dalam lembaga perwakilan rakyat tingkat daerah dilakukan melalui pengangkatan.

9. *Pola Pembangunan Aparatur Negara*

Dijuruskan pada usaha meningkatkan pelayanan kepada masyarakat atas dasar asas loyalitas terhadap negara. Isu tentang peranan aparatur negara yang berorientasi pada kepentingan nasional demi terjaganya integritas aparatur pada negara tersebut mendapatkan wadah melalui organisasi-organisasi profesi di atas. Keterlibatan eksponen pegawai negeri sebagai calon dalam pemilihan umum untuk partai politik rupanya tetap merupakan sesuatu yang

dianggap tidak sesuai dengan tingkah laku politik yang dibakukan oleh rezim dewasa ini.

10. *Tingkat Stabilitas*

Stabilitas meningkat antara lain melalui pendekatan keamanan (*security approach*) di samping pendekatan yang bersifat meyakinkan dan membujuk masyarakat. Hal yang hendak dicapai dalam Demokrasi-Pancasila adalah tumbuhnya stabilitas yang dinamis.

Sebagai uraian penutup, perlu dijadikan bahan pemikiran bahwa stabilitas yang telah diwujudkan tersebut mampu memantapkan usaha-usaha pertumbuhan ekonomi yang banyak menyebabkan pertumbuhan dalam bidang sosial-politik. Berkat pertumbuhan itu, keadilan dan kemakmuran menyebabkan tumbuhnya gaya dan corak kehidupan baru dalam masyarakat. Perubahan sosio-kultural akan membuah juga. Modernisasi dalam bidang material selalu akan mendorong, atau setidaknya tidaknya menghasilkan, penyesuaian terhadap nilai-nilai sosial-budaya. Sebagai contoh, sebagai akibat pemilikan alat-alat komunikasi (radio, televisi, surat kabar, dan lain-lain), masyarakat didorong untuk memperoleh cakrawala baru. Hal ini dapat dimengerti karena manusia tidak pernah berhenti berpikir.

Akankah hasil pembangunan di segala bidang itu dapat membawa masyarakat ke arah pemilikan budaya politik partisipan? Andaikata budaya politik partisipan ini menampak, akankah terulang keadaan tatkala berlangsungnya Demokrasi-Liberal? Jawabannya adalah secara pasti boleh dikatakan tidak akan berulang karena konstelasi dalam bidang-bidang lain pun telah berubah. Sekalipun demikian, kemiripan-kemiripan dalam beberapa segi mungkin berulang. Perkembangan bidang ekonomi akan memberikan dorongan bagi perkembangan bidang-bidang lainnya karena antara bidang-bidang kehidupan itu terdapat hubungan yang erat.

Perkembangan ekonomi memberikan dorongan pada perkembangan bidang-bidang lainnya karena antara bidang-bidang kehidupan itu terdapat hubungan yang erat.



Bab 7

Badan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif

A. Badan Legislatif

Setiap warga negara dalam berbicara, bersikap, dan berperilaku tidak terlepas dari aturan dan ketentuan yang ditetapkan oleh negara. Aturan dan ketentuan tersebut tertuang dalam UUD, UU, PERPU, dan PERDA bagi pelaksanaan semua bidang kehidupan, baik politik, ekonomi, sosial budaya maupun hankam. Badan yang bertugas menyusun aturan dan ketentuan yang tersebut di atas adalah badan legislatif (badan pembuat undang-undang).

1. Pengertian

Badan legislatif (parlemen), yaitu lembaga yang “legislate” atau membuat undang-undang yang anggota-anggotanya merupakan representasi dari rakyat Indonesia di mana pun dia berada (termasuk yang berdomisili di luar negeri) yang dipilih melalui pemilihan umum.

2. Landasan Teori

Landasan teori yang melatarbelakangi adanya badan legislatif (parlemen) ini yang dikemukakan oleh Rousseau, tentang Volonte Generale atau General Will yang menyatakan bahwa “Rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kemauan”.

Miriam Budiarjo, Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum ini dengan jalan mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.

3. *Sejarah Legislatif*

Pada awalnya badan legislatif hanya sekelompok orang yang diberi tugas oleh raja untuk mengumpulkan dana untuk membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangan. Akan tetapi, lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) itu disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa *hak privilege* sebagai imbalan. Dengan demikian, secara berangsur-angsur sekelompok orang tersebut berubah namanya menjadi badan legislatif (parlemen) yang bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang *absolute*. Dalam perkembangannya, anggota badan legislatif ini dipilih melalui mekanisme pemilihan umum sehingga dapat diterima keberadaannya secara sah dan menyeluruh di seluruh dunia sebagai badan yang mewakili rakyat dan memiliki wewenang untuk menentukan kebijaksanaan umum dalam membuat undang-undang.

Rousseau sebagai pelopor gagasan kedaulatan rakyat, tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan bentuk “demokrasi langsung” (seperti terdapat di Jenewa dalam masa Rousseau), ketika rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Akan tetapi, saat ini demokrasi langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum, plebisit, dan sebagainya. Boleh dikatakan bahwa dalam negara modern, rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilih secara berkala.

4. *Susunan Keanggotaan Badan Legislatif*

Menurut Miriam Budiarjo, sistem penentuan anggota susunan keanggotaan badan legislatif itu beragam. Ada yang jumlahnya mencapai 1.300 anggota seperti DPR Uni Soviet (kini: Rusia), ada

yang berjumlah 560 orang seperti di Indonesia, dan ada yang kecil seperti DPR Pakistan, yaitu sebanyak 150 anggota.

Sistem penentuan anggota DPR beragam sifatnya, yaitu:

- a. turun temurun (sebagian Majelis Tinggi Inggris);
- b. ditunjuk (Senat Kanada);
- c. dipilih, baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

Sistem penentuan atau pemilihan di atas berlaku pada pemerintahan sosialis atau kerajaan, sedangkan dalam negara modern pada umumnya anggota badan legislatif dipilih dalam pemilihan umum dan berdasarkan sistem kepartaian. Perwakilan semacam ini bersifat politik. Akan tetapi, sistem ini tidak menutup kemungkinan beberapa orang anggota dipilih tanpa ikatan pada suatu partai, tetapi sebagai orang “independen”. Contoh, pada pemilihan umum di Indonesia pada tahun 1955.

5. Konsep Perwakilan

Konsep Perwakilan (*representation*) adalah konsep yang memberikan kewenangan atau kemampuan kepada seseorang atau suatu kelompok untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.

Saat ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*). Kehadiran konsep ini dipelopori oleh negara-negara demokrasi yang menganut ideologi politik liberal yang memiliki asumsi bahwa yang paling mengetahui mengenai keadaan rakyat adalah rakyat itu sendiri sehingga aspirasi dan kehendak rakyat harus diwakili oleh rakyat. Asumsi ini mendorong lahirnya sistem perwakilan dalam kehidupan rakyat yang perwujudannya dilakukan melalui partai politik dalam pemilihan umum. Sistem perwakilan ini secara umum dapat dibagi dua, yaitu:

- a. Sistem perwakilan langsung, yaitu sistem pengangkatan wakil rakyat secara langsung melalui pemilu oleh rakyat tanpa perantara DPR/MPR.

Contoh, Pemilihan anggota DPR dan DPD Indonesia tahun 2004.

- b. Sistem perwakilan tidak langsung, yaitu sistem pemilihan wakil rakyat yang memberikan kepercayaan pada partai politik untuk menentukan calon legislatif yang akan mewakili rakyat dan mengangkat anggota DPR/MPR melalui pengangkatan dari unsur-unsur atau golongan oleh pemerintah.

Contoh, anggota DPR/MPR Indonesia pada zaman Orde Baru.

6. *Sistem Satu Majelis dan Sistem Dua Majelis (Bi-Kameralisme dan Uni-Kameralisme)*

Menurut Miriam Budiarjo, ada negara yang badan legislatifnya terbagi dalam dua majelis (bi-kameralisme) dan ada pula negara yang badan legislatifnya hanya terdiri atas satu majelis (uni-kameralisme). Hanya negara federal yang memakai sistem dua majelis karena satu di antaranya mewakili kepentingan negara bagian khususnya (India, Amerika Serikat, Uni Soviet, Republik Indonesia Serikat).

Negara kesatuan yang memakai sistem dua majelis biasanya berdasarkan pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain. Sistem satu majelis memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik. Majelis tambahan biasanya disusun sedemikian rupa sehingga wewenangnya lebih sedikit daripada badan yang mewakili rakyat. Badan yang mewakili rakyat umumnya disebut Majelis Rendah (*Lower House*), sedangkan majelis lainnya disebut Majelis Tinggi (*Upper House* atau Senat).

7. *Majelis Tinggi (Upper House, Senat, atau Dewan Perwakilan Daerah)*

Majelis Tinggi adalah majelis yang mewakili daerah, provinsi, atau negara bagian yang jumlahnya ditentukan oleh undang-undang.

Di Indonesia, Majelis Tinggi (DPD) ini dipilih langsung oleh rakyat yang mewakili daerah dan untuk setiap daerah ditetapkan sebanyak 4 orang untuk menyampaikan aspirasi daerah yang antara lain berkaitan dengan Otonomi Daerah, Pemekaran Daerah, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Keanggotaan Majelis Tinggi secara umum, dapat ditentukan sebagai berikut:

- a. turun temurun (Inggris);
- b. ditunjuk (Inggris, Kanada);
- c. dipilih (India, Amerika Serikat, Uni Soviet, Filipina, dan Indonesia).

Majelis Tinggi Inggris (*House of Lords*) merupakan satu-satunya majelis yang sebagian anggotanya dipilih secara turun temurun. Ada pula anggota yang pada waktu tertentu ditunjuk berdasarkan jasanya kepada masyarakat (misalnya, Ny. Churchill setelah suaminya meninggal). Di Kanada, misalnya, penunjukan anggota Senat sering berdasarkan jasanya terhadap masyarakat atau pada partai yang sedang berkuasa.

Dalam negara yang anggota majelis dipilih, masa jabatan anggota majelis tinggi lebih lama daripada masa jabatan anggota majelis rendah, seperti di India, Amerika Serikat, dan Filipina. Dalam keadaan semacam ini, tidak mustahil kedua majelis itu pada suatu waktu berlainan komposisinya, dalam arti bahwa majelis tinggi dikuasai oleh partai lain.

Hal ini telah menimbulkan kecaman bahwa keberadaan majelis tinggi tidak demokratis karena tidak selalu mencerminkan konstelasi kekuasaan yang sebenarnya. Kecaman lain adalah bahwa adanya dua majelis akan menghambat kelancaran pembahasan undang-undang.

8. Fungsi Badan Legislatif

Di antara fungsi badan legislatif yang paling penting adalah:

- a. menentukan *policy* (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang. Untuk itu, dewan perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan hak *budget*;
- b. mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Untuk melaksanakan fungsi kontrolnya, badan legislatif berkewajiban untuk mengawasi aktivitas badan eksekutif agar sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Pengawasan dilakukan melalui kontrol yang khusus, dengan menggunakan hak-hak berikut.

- 1) Hak Bertanya

Anggota badan legislatif berhak untuk mengajukan pertanyaan pada pemerintah mengenai suatu hal. Di Inggris dan India terdapat "*Question hour*" (jam bertanya), yaitu pertanyaan diajukan secara lisan dalam sidang umum dan menteri yang bersangkutan atau kadang-kadang Perdana Menteri menjawabnya secara lisan.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong pada masa Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak bertanya. Pertanyaan ini biasanya diajukan secara tertulis dan dijawab pula secara tertulis oleh departemen yang bersangkutan.

- 2) Hak Interpelasi

Hak ini adalah hak untuk meminta keterangan pada pemerintah mengenai kebijakannya di suatu bidang. Misalnya, bidang politik, ekonomi, sosial budaya. Jika hasil pemungutan suara bersifat negatif, hal ini merupakan tanda peringatan bagi pemerintah bahwa kebijaksanaannya diragukan. Dalam suasana perselisihan antara badan legislatif dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan batu loncatan untuk diajukannya mosi tidak percaya.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong pada masa Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak interpelasi.

3) Hak Angket (*Enquete*)

Hak angket adalah hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri. Untuk keperluan ini dapat dibentuk suatu panitia angket yang melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota badan legislatif lainnya, yang selanjutnya merumuskan pendapatnya mengenai soal ini, dengan harapan agar diperhatikan oleh pemerintah.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong pada masa Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak angket.

4) Mosi Tidak Percaya

Umumnya dianggap bahwa hak mosi merupakan kontrol yang paling ampuh. Jika badan legislatif menerima mosi tidak percaya, dalam sistem parlementer, kabinet harus mengundurkan diri dan terjadi suatu krisis kabinet. Republik Prancis III (1870-1940) dan IV (1946-1958) terkenal karena banyaknya mosi yang menggoncangkan kedudukan kabinet.

Di Indonesia pada sistem parlementer, badan legislatif mempunyai hak mosi, tetapi sejak tahun 1959, hak ini ditiadakan.

9. *Badan Legislatif di Negara-negara Komunis*

Peranan dan wewenang badan legislatif di negara-negara komunis berlainan sekali dengan peran legislatif di negara-negara demokratis karena didasari oleh ideologi komunis untuk meneropong kekuasaan wewenang badan legislatif, kita perlu memahami peranan Partai Komunis dalam rangka konstitusional.

Badan Legislatif Uni Soviet

Secara formal, peranan badan legislatif Uni Soviet (kini Rusia), yaitu Soviet Tertinggi, sangat ditonjolkan sebagai organ kekuasaan negara tertinggi (*the highest organ of state power*), yang merupakan perwujudan “kemauan rakyat tunggal” (*single popular will*). Soviet Tertinggi tidak hanya merupakan kekuasaan legislatif tunggal (*sole USSR legislative organ*), tetapi juga memiliki kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Karena konsentrasi kekuasaan di tangan badan legislatif, sistem ini disebut “*Assembly Government*” (pemerintahan majelis). Soviet Tertinggi mendelegasikan kekuasaannya menurut pola yang mirip dengan sistem konstitusional di negara demokratis, yaitu sebagian besar kekuasaan eksekutifnya diserahkan pada kabinet (*Council of Ministers*) yang secara formal bertanggung jawab pada Soviet Tertinggi. Kekuasaan yudikatif diserahkan pada badan-badan peradilan. Pendelegasian kekuasaan ini memang sangat perlu sebab Soviet Tertinggi hanya bersidang beberapa minggu setahun sehingga praktis tidak mungkin untuk menyelenggarakan kekuasaan yang luas itu.

Anggota Soviet Tertinggi berjumlah kira-kira 1.300 orang dan dibagi dalam dua majelis, yaitu *Soviet of the Union* (disamakan dengan majelis rendah) dan *Soviet of Nationalities* (disamakan dengan majelis tinggi) yang mewakili 15 negara bagian dan daerah otonom lainnya. Anggotanya mencakup anggota Partai Komunis dan orang-orang nonpartai yang telah disetujui partai. Mereka dipilih untuk masa jabatan empat tahun dalam pemilihan yang bebas dan rahasia. Sistem pemilihan yang dipakai adalah sistem calon tunggal untuk kursi. Jadi, tidak ada persaingan dalam perebutan kursi. Menurut perhitungan resmi, jumlah anggota nonpartai dalam Soviet Tertinggi 1962-1966 adalah 24%. Anggota Soviet Tertinggi mewakili pelbagai bidang kegiatan ekonomi dan industri yang selesai bersidang di Moskow selama dua atau tiga minggu, lalu kembali ke pekerjaannya di daerah masing-masing. Hal ini didasari pandangan bahwa legislatif seharusnya merupakan “*Working Bodies*” dan bukan “*Talking Bodies*”.

Anggota Soviet Tertinggi memilih kira-kira 30 orang untuk bertindak sebagai Presidium Soviet Tertinggi. Badan ini bertindak atas nama Soviet Tertinggi selama badan itu tidak bersidang,

seperti menunjuk dan menghentikan menteri. Badan ini dapat membubarkan Soviet Tertinggi jika ada perselisihan antara kedua majelis dan mengadakan pemilihan umum baru (hal ini belum pernah terjadi).

Kedudukan Presidium Soviet Tertinggi boleh dinamakan unik sebab selain menyelenggarakan kekuasaan Soviet Tertinggi tertentu, ia juga merupakan kepala negara kolektif (*Collegium President*). Dalam menjalankan fungsinya, anggota-anggota Presidium mempunyai kedudukan yang sama. Dalam upacara formal dan protokoler seperti menyematkan tanda jasa dan menerima tamu asing, Ketua Presidium bertindak atas nama seluruh Presidium. Ia juga yang biasanya disebut Presiden Uni Soviet. Wewenang Presidium mencakup bidang eksekutif seperti mengeluarkan dekrit-dekrit, yang dalam sidang Soviet Tertinggi berikutnya disahkan. Presidium pun mempunyai wewenang yudikatif untuk membatalkan keputusan dan aturan kabinet jika dianggap tidak sesuai dengan undang-undang, dan memberi tafsiran yang mengikat mengenai undang-undang. Presidium secara formal bertanggung jawab kepada Soviet Tertinggi, tetapi dalam praktik Presidium membimbing Soviet Tertinggi. Hal ini dimungkinkan karena anggota Presidium merangkap menjadi pimpinan Partai Komunis.

Sekalipun Soviet Tertinggi secara formal memegang semua kekuasaan, dalam praktik badan itu, karena pendeknya masa sidangnya, dipimpin oleh Presidiumnya. Kabinet secara formal bertanggung jawab pada Soviet Tertinggi serta Presidiumnya, dan menteri-menteri ditunjuk dan diberhentikan oleh badan tersebut. Akan tetapi, dalam praktik kabinet memainkan peranan yang lebih dominan.

Akan tetapi, kekuasaan yang sebenarnya terletak di tangan pimpinan partai. Kelancaran pekerjaan dan koordinasi antara tiap-tiap badan kekuasaan dijamin oleh terjalannya jabatan dalam tiap-tiap lembaga dengan pimpinan partai. Boleh dikatakan bahwa secara formal, semua kekuasaan dimiliki oleh Soviet Tertinggi sebagai wakil rakyat, tetapi pemakaian kekuasaan itu yang seharusnya bergantung pada "Kemauan rakyat yang tunggal" tidak ditentukan dalam dewan perwakilan itu, tetapi dalam pimpinan Partai Komunis. Mengenai hal ini dikatakan oleh Andrei Y. Viyshinsky: "Basis Politik Uni Soviet

mencakup, sebagai asas yang paling penting dari diktatur kelas pekerja, peranan Partai Komunis sebagai pemimpin serta pengarah di semua bidang kegiatan ekonomis, sosial dan budaya" (*The political basis of the USSR comprises, as the most important principle of the worker-class dictatorship the leading and directing role of the Communist Party in all fields of economic, social and cultural activity*). Asas yang dipakai ialah bahwa "Partai harus memperkembangkan keputusan-keputusan melalui organ-organ Soviet dalam rangka Undang-Undang Dasar Soviet" (*The party must develop its decisions through Soviet organs within the framework of the Soviet Constitution*).

Dalam praktik, badan legislatif komunis, baik di Uni Soviet maupun di negara-negara komunis lainnya yang pada umumnya mengikuti pola Uni Soviet, tidak bertindak sebagai badan yang menonjolkan peranan sebagai badan legislatif ataupun sebagai badan pengontrol dan pengoreksi terhadap pemerintah, tetapi ia merupakan alat untuk menjalin masyarakat ramai dengan aparatur pemerintahan. Ia merupakan forum untuk mengumumkan, menjelaskan, dan membicarakan kebijaksanaan yang ditentukan penguasa. Di samping itu, ia memberikan kepada warga negara suatu "*Sense of Participation*" dan bagi penguasa merupakan lambang partisipasi rakyat.

10. Badan Legislatif di Indonesia

Badan legislatif di Indonesia, yaitu sebagai berikut.

a. Volksraad: 1918-1942

Jumlah anggota 38 ditambah dengan ketua, seorang Belanda, yang ditunjuk oleh pemerintah. Pada permulaan berdirinya Volksraad, partisipasi dari organisasi politik Indonesia sangat terbatas. Dari 38 orang anggota, 4 orang mewakili organisasi Indonesia, di antaranya dari Budi Utomo dan Sarikat Islam. Hal ini berubah pada tahun 1931, waktu diterima prinsip "mayoritas pribumi". Dari 60 orang anggota, ada 30 orang Indonesia pribumi, di antaranya 22 dari partai dan organisasi politik, tetapi ketuanya tetap orang Belanda. Fraksi Nasional di bawah pimpinan Husni Thamrin memainkan peranan penting.

b. *Komite Nasional Indonesia: 1945-1949*

Komite Nasional Indonesia mengadakan sidang pertama pada 29 Agustus 1945 di Jakarta dan yang terakhir pada 15 Desember 1949 di Yogyakarta. Komite Nasional Indonesia dan terutama Badan Pekerja merupakan lambang dari dukungan rakyat pada perjuangan kemerdekaan. Sejak proklamasi kemerdekaan sampai pulihnya kembali negara kesatuan RI tanggal 17 Agustus 1950, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia ataupun Komite Nasional Indonesia menyetujui 133 Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, di antaranya yang terpenting adalah Undang-Undang No. 11 tahun 1949 tentang pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, mengeluarkan 6 mosi dan 2 interpelasi.

c. *Badan Legislatif Republik Indonesia Serikat: 1949-1950*

DPR mempunyai hak *budget*, inisiatif, dan amandemen, di samping wewenang untuk menyusun rancangan undang-undang bersama-sama pemerintah. Hak-hak lainnya yang dimiliki adalah hak bertanya, hak interpelasi, dan hak angket, tetapi tidak mempunyai hak untuk menjatuhkan kabinet.

Dalam masa setahun itu telah diselesaikan 7 buah Undang-Undang termasuk Undang-Undang No. 7 tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, 16 mosi dan 1 interpelasi, baik oleh senat maupun DPR.

d. *Dewan Perwakilan Rakyat Sementara: 1950-1956*

Badan ini mempunyai hak legislatif, seperti hak *budget*, hak amandemen, hak inisiatif, dan hak kontrol, seperti hak bertanya, interpelasi, angket, dan mosi.

DPRS telah membicarakan 237 Rancangan Undang-Undang dan menyetujui 167 di antaranya menjadi Undang-Undang, yang terpenting adalah Undang-Undang No. 7 tahun 1953 tentang pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Juga telah menyetujui 21 mosi dari 82 yang diusulkan, 16 interpelasi dari 24 yang diajukan, 1 angket dan melaksanakan 2 kali hak *budget*.

e. *Dewan Perwakilan Rakyat (Hasil Pemilihan Umum 1955):
1956-1959*

Wewenang badan legislatif dan kontrol tidak berbeda dengan DPR Sementara. Dewan Perwakilan Rakyat Pemilihan Umum berlandaskan UUD 1945 (DPR Peralihan): 1959-1960.

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, dengan Penetapan Presiden No. 1 tahun 1959 ditetapkan bahwa DPR hasil pemilihan umum 1955 menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945. DPR ini sering disebut sebagai DPR Peralihan.

UUD 1945 menentukan adanya sistem presidensiil bahwa DPR tidak boleh menjatuhkan presiden. Secara formal, kedudukan DPR terhadap badan eksekutif adalah sama derajat (*nevenengeschikt*), tetapi dalam beberapa hal, kedudukan DPR terhadap presiden cukup kuat karena anggota DPR secara otomatis menjadi anggota MPR. Wewenang badan legislatif menurut UUD 1945 mencakup ketetapan bahwa tiap undang-undang memerlukan persetujuan DPR (pasal 20). Lagipula, DPR mempunyai hak inisiatif (pasal 21), hak untuk memprakarsai rancangan undang-undang. Juga ditentukan bahwa, “dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa” Presiden boleh menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang yang harus mendapat persetujuan DPR (pasal 22). Dalam penjelasan dikemukakan bahwa “Dalam keadaan yang genting, yang memakas pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat... pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR”. Hak lain yang ditentukan oleh UUD 1945 adalah hak budget (pasal 23), yaitu hak untuk turut memutuskan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara.

DPR Peralihan ini dibubarkan dengan penetapan Presiden No. 3 tahun 1960 karena timbulnya perselisihan antara pemerintah dengan DPR Peralihan ini mengenai penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara di mana dari 44 milyar rupiah yang diajukan pemerintah hanya disetujui sekitar 36 sampai 38 milyar rupiah. Di samping hak-hak tersebut di atas, dalam rangka melaksanakan tugasnya di bidang pengawasan, DPR Peralihan ini mempunyai hak-hak: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan penyelidikan, mengajukan amandemen dan mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain serta dapat mengajukan

anjuran calon untuk mengisi suatu jabatan, jika hal demikian ditentukan undang-undang (Peraturan Tata Tertib DPR, Keputusan No.8/ DPR-45/59 pasal 70).

*f. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Demokrasi
Terpimpin: 1960-1966*

Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong ini didirikan dengan penetapan Presiden No. 4 tahun 1960 sebagai pengganti DPR Peralihan yang dibubarkan dengan Penetapan Presiden No. 3 tahun 1960. DPR-GR berbeda sekali dengan badan-badan legislatif sebelumnya. Tidak hanya karena dia bekerja dalam suatu sistem pemerintahan yang lain, tetapi juga karena dia bekerja dalam suasana yang DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah, suasana yang tercermin dalam istilah Gotong-Royong. Perubahan fungsi ini tercermin dalam tata tertib DPR-GR yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 14 tahun 1960. Dalam Peraturan Tata Tertib tidak disebut hak kontrol, seperti hak bertanya, hak interpelasi, dan sebagainya.

Kelemahan DPR-GR di bidang legislatif adalah bahwa DPR-GR kurang sekali memakai hak inisiatifnya untuk mengajukan rancangan undang-undang. Selain itu, DPR-GR telah membiarkan badan eksekutif mengadakan penetapan-penetapan Presiden atas dasar Dekrit 5 Juli 1959, seolah-olah Dekrit merupakan sumber hukum baru. Padahal, Dekrit sekadar untuk menuntun langkah kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, tetapi sesudah itu, semua perundang-undangan seharusnya berdasarkan langsung pada Undang-Undang Dasar 1945. Lagi pula, banyak keputusan penting (seperti pengguntingan uang, politik konfrontasi, pengambilan alih perkebunan dan perusahaan asing, dan sebagainya) diputuskan di luar DPR-GR.

Selain itu, DPR-GR telah menerima baik undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 19 tahun 1964, yang memberi wewenang kepada Presiden untuk campur tangan dalam soal pengadilan demi kepentingan revolusi, ketentuan yang dengan tegas menyalahi ketentuan Undang-Undang Dasar bahwa kekuasaan kehakiman terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah (penjelasan pasal 24 dan 25).

Dalam hal keanggotaan DPR mengalami perubahan besar. Jika dalam DPR sebelumnya perwakilan didasarkan atas asas perwakilan politik atau perwakilan melalui partai-partai politik, dalam DPR-GR, keanggotaan meliputi juga beberapa golongan karya, antara lain anggota dari angkatan bersenjata, tani, buruh, alim ulama, pemuda, koperasi, wanita, dan sebagainya. Jumlah total anggota adalah 130 anggota partai, 152 golongan karya dan 1 wakil Irian, sehingga menjadi 283 anggota. Semua anggota ini tidak dipilih, tetapi ditunjuk oleh Presiden dari daftar-daftar yang diajukan oleh partai dan golongan masing-masing. Dari partai-partai politik, banyak anggota DPR-GR hasil pemilihan umum yang kembali menduduki kursi dalam DPR-GR, kecuali wakil-wakil dari partai Masyumi dan PSI yang pada tahun 1960 telah dibubarkan oleh Presiden Soekarno. Pimpinan DPR-GR diberi status Menteri, sesuatu yang bertentangan dengan asas *trias politico*.

Pada masa Demokrasi Terpimpin, sistem pemungutan suara diganti dengan sistem musyawarah untuk mencapai mufakat. Ketentuan ini antara lain disebutkan dalam Amanat Presiden 1959 yang menyatakan bahwa “Undang-Undang Dasar 1945 adalah asli cerminan kepribadian bangsa Indonesia yang sejak zaman purba mulai mendasarkan sistem pemerintahannya pada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan suatu kekuasaan sentral di tangan seorang sesepuh-seorang ketua yang tidak mendiktatori, tetapi memimpin, mengayomi. Dalam tata tertib DPR-GR (Peraturan Presiden No. 14 tahun 1960, pasal 103) yang berlaku sampai September 1964, ditentukan bahwa “Keputusan sedapat mungkin diambil dengan kata mufakat”. Akan tetapi, ditetapkan pula bahwa, jika tidak tercapai kata mufakat, presiden mengambil keputusan dengan memerhatikan pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah.

g. *Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Demokrasi
Pancasila: 1966-1971*

Dalam suasana menegakkan Orde Baru sesudah terjadinya G.30S/PKI, DPR-GR mengalami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Anggota PKI dikeluarkan, sedang partai-partai politik lainnya memakai hak *recall*-nya untuk mengganti anggota yang dianggap tersangkut dalam atau bersimpati

dengan PKI, dengan wakil lain. Susunan keanggotaan DPR-GR menjadi jumlah total 242 anggota. Di antaranya 102 merupakan anggota partai politik, antara lain 44 anggota PNI dan 36 anggota NU, selebihnya anggota beberapa partai kecil. Di samping itu, ada 140 anggota Golongan Karya (termasuk ABRI).

Badan itu melakukan pengawasan dengan usaha-usaha seperti berikut: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengajukan perubahan, mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain, dan menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh undang-undang.

*h. Dewan Perwakilan Rakyat (Hasil Pemilihan Umum 1971):
1971-1977*

DPR-RI ini bersama-sama pemerintah bertugas membentuk undang-undang dan menetapkan APBN, juga bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN dan kebijaksanaan pemerintah (kontrol). Untuk melaksanakan tugas kontrol ini sebagai disebutkan dalam pasal 8 ayat 1, peraturan Tata Tertib DPR-RI, anggota DPR-RI mempunyai hak mengajukan pertanyaan, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengadakan perubahan (amandemen), mengajukan pernyataan pendapat, dan mengajukan atau menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh perundang-undangan.

Sama halnya dengan DPR-GR Demokrasi Pancasila, pengambilan keputusan, sistem musyawarah masih tetap diutamakan (tanpa campur tangan Presiden). Apabila tidak memungkinkan, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Cara pengambilan atau penyampaian suara dilakukan oleh para anggota secara lisan/ mengangkat tangan/ berdiri/ tertulis, yang menyatakan sikap setuju, menolak atau abstain dan pemungutan suara tentang orang dan masalah-masalah yang dipandang penting oleh rapat dapat dilakukan dengan tertulis atau rahasia.

i. *Dewan Perwakilan Rakyat (Hasil Pemilihan Umum 1977):
1977-1997*

Keanggotaan DPR RI tahun 1977-1997 diisi oleh satu golongan karya (Golkar) dan dua partai politik, yaitu PPP dan PDI. Sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem pemilihan dengan sistem proporsional. Sistem ini memungkinkan semua suara dalam pemilihan umum terakomodasi secara keseluruhan. Hak dan kewajiban DPR pada masa ini dilaksanakan sesuai dengan UUD 1945. Posisi DPR dengan Presiden adalah sama-sama kuat dan tidak bisa saling menjatuhkan. Wewenangnya adalah bersama-sama dengan MPR memilih Presiden serta membuat UU bersama-sama dengan Pemerintah (presiden). DPR juga memiliki hak bertanya, interpelasi, angket, budget inisiatif atas pengusulan RUU.

j. *Dewan Perwakilan Rakyat (Hasil Pemilihan Umum 1999):
1999-Sekarang*

Keanggotaan DPR RI tahun 1999 sampai sekarang diisi oleh anggota dari partai politik yang memperoleh suara dalam pemilihan umum. Sebagaimana diketahui tahun 1999 dan 2004 pemilu diikuti oleh masing-masing 48 dan 24 partai politik yang lolos verifikasi Depkeham dan KPU.

Sistem pemilihan umum yang digunakan dalam kurun waktu di atas adalah sistem pemilihan umum yang demokratis yang didasarkan pada asas LUBERJURDIL (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil). Tugas dan wewenang DPR masa ini lebih luas dibandingkan dengan masa sebelumnya. Secara umum, tugas dan wewenangnya adalah sama dengan sebelumnya, tetapi yang berbeda adalah tugas dan wewenang untuk melakukan *fif and propertest* (uji kepatutan dan kelayakan pejabat publik), seperti Gubernur BI, Panglima TNI, Kapolri, dan para calon duta besar RI yang akan ditugaskan ke negara sahabat di luar negeri.

Hal lain dalam badan legislatif Indonesia pada periode ini adalah lahirnya lembaga legislatif baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (Senat) yang mewakili daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Adapun tugas dan wewenangnya meliputi urusan yang berkaitan dengan Otonomi Daerah, Pemekaran Daerah, Perimbangan

Keuangan Pusat dan Daerah, serta masalah lain yang berkaitan dengan ruang lingkup daerah.

B. Badan Eksekutif

negara yang melindungi kepentingan keseluruhan rakyat (demokratis) adalah negara yang melakukan "*Distribution of Power*" dalam semua aspek dalam pelaksanaan kehidupan bangsa dan negara secara merata dan seimbang. Namun, pada kenyataannya negara yang menjalankan sistem pemerintahan yang memusatkan kekuasaan kepada raja (monarki), pada umumnya kekuasaan terkonsentrasi pada satu tempat (pemerintahan pusat saja). Artinya tidak dilakukan pembagian (distribusi) secara baik dan merata kepada keseluruhan rakyat. Kenyataan ini menyebabkan terjadinya hambatan (*barrier*) untuk terciptanya sistem pemerintahan yang berjalan secara cepat dan lancar serta mudah dalam mencapai tujuan nasional yang telah ditetapkan oleh suatu negara. Keadaan ini melahirkan pemikiran dari para filsuf bahwa kenyataan tersebut tidak boleh secara terus-menerus terjadi sehingga lahirlah sebuah konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) oleh Montesquieu dan John Locke. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut adalah bahwa kekuasaan perlu dipisahkan dalam tiga prinsip yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tujuannya adalah melakukan perubahan terhadap sistem pemusatan kekuasaan pada pemerintahan pusat (monarki) pada pemerintahan yang membagi kekuasaan pemerintahan (negara) kepada keseluruhan rakyat demokrasi sehingga proses pembangunan nasional suatu negara dapat berjalan cepat, lancar, dan mudah bagi kesejahteraan seluruh rakyat suatu negara.

1. Pengertian Badan Eksekutif

Badan eksekutif adalah badan pelaksana undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif bersama Pemerintah. Badan ini memiliki ruang lingkup tugas dan fungsi yang luas serta perangkat institusi pendukung dalam berbagai aspek dan keahlian yang dapat memberi dukungan (*support*) bagi percepatan pelayanan masyarakat (*public service*) dan pencapaian tujuan pembangunan nasional. Badan

eksekutif ini dikepalai oleh raja, presiden serta dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dibantu oleh para kabinet (menteri).

Badan eksekutif dalam arti yang luas mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Badan eksekutif yang dimaksud dalam tulisan ini adalah badan eksekutif (pemerintahan dalam arti sempit).

Penerapan sistem badan eksekutif ini ikut ditentukan oleh sistem yang dianut oleh badan eksekutif dalam suatu negara yang menerapkannya. Sistem yang dianut dimaksud ada yang sistem presidensiil dan ada yang parlementer. Dalam sistem presidensiil, menteri-menteri merupakan pembantu presiden dan langsung dipimpin olehnya, sedangkan dalam sistem parlementer, para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri.

Dalam sistem parlementer, perdana menteri beserta menteri-menterinya dinamakan “bagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab”, sedangkan raja dalam monarki konstitusional dinamakan “bagian dari badan eksekutif yang tidak dapat diganggu-gugat” (*the king can do no wrong*).

Jumlah anggota badan eksekutif jauh lebih kecil daripada jumlah anggota badan legislatif, biasanya berjumlah 20-30 orang, sedangkan anggota badan legislatif bisa sampai 1.000 orang lebih. Badan eksekutif yang kecil dapat bertindak cepat dan memberi pimpinan yang tepat dan efektif, berbeda dengan badan legislatif yang biasanya terlalu besar untuk mengambil keputusan dengan cepat.

2. Tugas dan Wewenang Badan Eksekutif

Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional asas *Trias Politica*, hanya melaksanakan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan diplomatik. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, ruang gerak badan eksekutif itu sangat leluasa. Zaman modern telah menimbulkan paradoks bahwa lebih banyak undang-undang yang diterima oleh badan legislatif dan yang harus dilaksanakan oleh badan eksekutif, lebih luas pula ruang lingkup kekuasaan badan eksekutifnya. Wewenang badan eksekutif saat ini pun jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan undang-undang. Kadang-

kadang, dikatakan bahwa dalam negara modern, badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama. Perkembangan ini terdorong oleh banyak faktor, seperti perkembangan teknologi, proses modernisasi yang sudah berjalan jauh, semakin terjalinnya hubungan politik dan ekonomi antarnegara, krisis ekonomi dan revolusi sosial. Akan tetapi, meluasnya peranan negara, terutama disebabkan menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya merupakan tugas pokok dari setiap negara dewasa ini, apalagi jika ia tergolong negara kesejahteraan (*Welfare State*). Negara kesejahteraan menjamin bagi warga negaranya tersedianya aspek-aspek minimal dari pendidikan, pelayanan kesehatan, perumahan, pekerjaan, dan sebagainya dan karena itu kegiatannya memengaruhi hampir semua aspek kehidupan masyarakat.

Keuntungan yang dimiliki oleh badan eksekutif dalam tugasnya adalah:

- a. memiliki tenaga kerja yang terampil dan ahli;
- b. memiliki fasilitas dan perangkat kerja yang lengkap dibandingkan dengan badan legislatif;
- c. memiliki institusi kementerian yang memiliki jaringan hingga ke tingkat kelurahan atau desa, sebaliknya, keahlian serta fasilitas yang tersedia bagi badan legislatif jauh lebih terbatas.

Menurut Miriam Budiardjo dalam buku *Dasar-dasar Ilmu Politik*, kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang, yaitu:

- a. diplomatik: menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain;
- b. administratif: melaksanakan undang-undang serta peraturan lain dan menyelenggarakan administrasi negara;
- c. militer: mengatur angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang serta keamanan dan pertahanan negara;
- d. yudikatif: memberi grasi, amnesty, dan sebagainya;
- e. legislatif: merencanakan rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.

3. *Klasifikasi Sistem Badan Eksekutif*

Ada dua macam badan eksekutif, yaitu menurut sistem parlementer dan menurut sistem presidensiil.

a. *Sistem Parlementer dengan Parliamentary Executive*

Sistem ini adalah sistem pemerintahan yang diangkat dan diberhentikan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Ini artinya, pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggung jawab secara langsung kepada parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Hal ini karena badan eksekutif merupakan representasi (perwakilan) dari fraksi mayoritas di parlemen. Singkatnya, keberadaan badan eksekutif merupakan kepanjangan tangan dari parlemen yang memiliki suara mayoritas yang diberi tugas untuk menjalankan semua kebijakan dan keputusan politik yang dibuat oleh parlemen. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa keberhasilan badan eksekutif untuk menjalankan tugas dari parlemen merupakan keberhasilan parlemen.

Dalam sistem ini badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet, sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung jawab” diharapkan mampu mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet bergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri). Kabinet semacam ini dinamakan kabinet parlementer. Sifat serta bobot kebergantungan ini berbeda dari satu negara dengan negara lain, tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Keseimbangan ini lebih mudah tercapai jika terdapat satu partai yang cukup besar mayoritasnya untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri. Jika tidak ada, diusahakan terbentuknya suatu kabinet koalisi yang berdasarkan kerja sama antara beberapa partai yang bersama-sama mencapai mayoritas dalam badan legislatif. Beberapa negara, seperti Belanda dan negara-negara Skandinavia, pada umumnya berhasil mencapai suatu keseimbangan, sekalipun tidak dielakkan suatu dualisme antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam hal terjadi krisis kabinet karena kabinet tidak lagi memperoleh dukungan dari mayoritas badan legislatif, dibentuklah suatu kabinet ekstraparlementer, yaitu kabinet yang dibentuk tanpa formatur sehingga kabinet merasa terikat pada konstelasi kekuatan politik dalam badan legislatif. Dengan demikian, bagi formatur kabinet terdapat cukup peluang untuk menunjuk menteri berdasarkan keahlian yang diperlukan tanpa menghiraukan apakah dia mempunyai dukungan partai. Kalaupun ada menteri yang merupakan anggota partai, secara formal dia tidak mewakili partainya. Biasanya suatu kabinet ekstraparlementer mempunyai program kerja yang terbatas dan mengikat diri untuk menanggukuhkan pemecahan masalah-masalah yang bersifat fundamental.

Menurut sejarah ketatanegaraan Belanda, terdapat beberapa macam kabinet ekstraparlementer:

- 1) Zaken Kabinet, yaitu kabinet yang mengikat diri untuk menyelenggarakan suatu program yang terbatas.
- 2) National Kabinet (kabinet nasional), yaitu kabinet yang menteri-menterinya diambil dari pelbagai golongan masyarakat. Kabinet semacam ini biasanya dibentuk dalam keadaan krisis, dan komposisi kabinet diharap mencerminkan persatuan nasional.

Akan tetapi, di beberapa negara lain, termasuk Republik Prancis IV (1946-1958) dan Indonesia sebelum 1959, keseimbangan antara badan eksekutif dan legislatif tidak tercapai. Bahkan, dominasi badan legislatif (secara langsung atau tidak langsung) lebih besar yang akibatnya cukup mengganggu kontinuitas kebijaksanaan pemerintah. Di Prancis, efek negatifnya tidak terlalu mengganggu karena aparatur pemerintahan dapat berjalan terus, tetapi di Indonesia setiap krisis kabinet mempunyai akibat yang bersifat destruktif dan mengganggu kelancaran jalannya pemerintahan karena lemahnya aparatur administratif.

Ada pula bentuk sistem parlementer khusus, yang memberi peluang pada badan eksekutif untuk memainkan peranan yang dominan sehingga disebut pemerintahan kabinet (*cabinet government*). Sistem ini terdapat di Inggris dan India. Pada kedua negara tersebut, hubungan antara badan eksekutif dan legislatif sangat erat sehingga

bisa disebut suatu *partnership*. (Istilah yang sering dipakai adalah *fusion* atau *union* antara badan eksekutif dan badan legislatif). Dalam *partnership* ini, kabinet memainkan peranan dominan sehingga kabinet dinamakan suatu panitia dalam parlemen. Di Inggris, hal ini berjalan lebih lancar daripada di India karena sudah berjalan lama dan karena dibantu oleh adanya sistem dwi-partai.

Menurut Miriam Budiardjo, negara-negara asing yang menerapkan Sistem Parlementer adalah sebagai berikut.

1) **Republik Prancis IV (1946-1958)**

Di Prancis tidak terdapat satu partai yang cukup besar untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri maka hampir semuanya kabinet di Prancis berdasarkan koalisi. Badan eksekutif terdiri atas seorang presiden yang sedikit sekali kekuasaannya serta menteri-menteri yang dipimpin seorang perdana menteri. Kedudukan menteri tidak boleh dirangkap dengan kedudukan sebagai anggota parlemen.

Republik Prancis III (1870-1940) kabinet sering jatuh karena badan legislatif menerima mosi tidak percaya maka Undang-Undang Dasar Republik Prancis IV ditentukan bahwa jika dua kabinet jatuh dalam masa 18 bulan sebagai akibat dari mosi tak percaya, badan legislatif boleh dibubarkan. Akan tetapi, dalam masa Republik Prancis IV ternyata krisis kabinet tetap tidak dapat dihindarkan; bukan karena banyaknya mosi, melainkan karena salah satu atau beberapa partai yang mulanya mendukung kabinet koalisi menghentikan dukungannya dan menarik kembali menteri-menterinya. Hal ini menyebabkan jatuhnya kabinet dan terjadinya krisis kabinet.

2) **Republik Prancis V (1958-Sekarang)**

Terdorong oleh kegagalan sistem parlementer Republik Prancis IV karena badan eksekutifnya terlalu banyak didominasi oleh badan legislatif, Presiden De Gaulle pada tahun 1958 berhasil memprakarsai undang-undang dasar baru yang memperkuat kedudukan badan eksekutif, baik presiden maupun kabinetnya. Dengan demikian, sistem ini lebih menjurus sistem presidensiil. Kedudukan presiden diperkuat karena dia tidak lagi dipilih oleh anggota badan legislatif, seperti dalam Republik Prancis IV, tetapi

oleh majelis pemilihan yang terdiri atas 80.000 orang; sejak tahun 1962 langsung dipilih oleh seluruh rakyat yang berhak memilih. Masa jabatan presiden menjadi tujuh tahun. Kekuasaan untuk bertindak pada masa darurat diperkuat, dan Presiden boleh mengambil tindakan apa saja yang dianggap tepat untuk mengatasi krisis itu. Akan tetapi, badan legislatif tidak boleh dibubarkan dan harus terus bersidang, pada masa darurat sekalipun.

Jika timbul pertentangan antara kabinet dan badan legislatif, presiden dapat membubarkan badan legislatif. Undang-undang yang telah diterima oleh badan legislatif, tetapi tidak disetujui oleh presiden, dapat diajukan langsung kepada rakyat supaya diputuskan dalam referendum, atau dapat diminta pertimbangan dari majelis konstitusional. Badan ini mempunyai wewenang untuk menyatakan sesuai tidaknya suatu undang-undang dengan undang-undang dasar. Penerimaan mosi dan interpelasi dipersulit, misalnya sebelum diajukan dalam sidang badan legislatif, mosi harus didukung oleh 10% dari jumlah anggota badan itu. Sampai sekarang sistem ini menunjukkan cukup keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif, dianggap lebih menjurus ke sistem presidensiil.

3) Inggris

Badan eksekutif terdiri atas raja sebagai bagian dari badan eksekutif yang tidak dapat diganggu gugat, serta \pm 20 menteri yang bekerja atas asas tanggung jawab menteri (*ministerial responsibility*). Kekuasaan raja bersifat simbolis sebab kekuasaan sebenarnya ada di tangan perdana menteri yang memimpin para menteri.

Menteri ataupun seluruh kabinet yang tidak lagi memperoleh kepercayaan dari badan legislatif harus meletakkan jabatan. Jadi, masa hidup kabinet bergantung pada dukungannya dalam legislatif. Akan tetapi, di Inggris, berbeda dengan kebanyakan negara lain yang memakai sistem parlementer, perdana menteri sewaktu-waktu dapat mengadakan pemilihan umum baru sebelum masa jabatan parlemen yang lamanya lima tahun berakhir. Secara formal, rajalah yang membubarkan parlemen kemudian menginstruksikan diadakannya pemilihan umum baru, tetapi hal ini dilakukan atas saran perdana menteri.

Wewenang perdana menteri ini dapat dipakainya dalam keadaan kabinet dikenakan mosi tidak percaya dan harus meletakkan jabatan. Perdana menteri dapat menolak untuk berbuat demikian dan memutuskan untuk menyerahkan keputusan terakhir langsung kepada rakyat dalam pemilihan umum. Selain itu, wewenang ini dapat dipakai dalam suatu situasi perdana menteri merasa partainya sedang sangat populer dan saatnya baik untuk mengadakan pemilihan umum dengan harapan dapat memperoleh mandat serta masa jabatan baru untuk partainya. Wewenang perdana menteri ini sangat memperkuat kedudukannya terhadap badan legislatif.

Selain itu, di Inggris ada beberapa faktor yang menguntungkan bagi perdana menteri. Partai politik yang besar hanya ada dua, yaitu Partai Konservatif dan Partai Buruh sehingga partai yang menang dalam pemilihan umum dapat mengharapkan dukungan dari mayoritas dalam parlemen, sedangkan partai oposisi yang berarti hanya ada satu. Dengan demikian, perdana menteri dapat menguasai parlemen melalui partainya. Faktor lain yang menguntungkan kepemimpinan seorang Perdana Menteri Inggris adalah adanya disiplin yang ketat dalam parlemen sehingga sulit bagi seorang anggota partai untuk terlalu banyak menyimpang dari garis politik yang telah ditentukan oleh pimpinan partainya.

Hal-hal yang telah tersebut di atas telah mengakibatkan sangat menonjolnya kepemimpinan yang diselenggarakan oleh kabinet sehingga sistem di Inggris disebut *Cabinet Government* (pemerintahan kabinet). Hal ini tidak berarti bahwa kabinet Inggris hanya mendiktekan dan menginstruksikan, tetapi bahwa dalam *partnership* dengan badan legislatif, dia mempunyai peluang untuk memainkan peranan dominan.

Akhirnya, faktor terjadinya personalia dari kedua badan membantu tercapainya hubungan yang lancar. Dalam hal ini berlaku konvensi bahwa menteri harus diambil dari keanggotaan badan legislatif karena adanya anggapan bahwa jabatan menteri hanya boleh dipegang oleh seseorang yang telah membuktikan dalam suatu pemilihan umum bahwa dia dipercaya oleh rakyat banyak. Sesudah menjadi menteri, kedudukan sebagai anggota parlemen tidak dilepaskannya sehingga terjamin adanya hubungan erat antara anggota badan eksekutif dan legislatif. Dengan demikian, menteri-

menteri kabinet dapat turut memupuk suasana kerja sama yang baik memperlancar jalannya program pemerintah.

Dari sini, nyatalah bahwa perdana menteri Inggris mempunyai kekuasaan yang cukup besar, berdasarkan wewenang untuk:

- a) memimpin kabinet yang anggotanya telah terpilih sendiri;
- b) membimbing Majelis Rendah;
- c) menjadi penghubung dengan raja;
- d) memimpin partai mayoritas.

4) India

Sistem ketatanegaraan India agak mirip dengan Inggris dan sistem pemerintahannya pun adalah *cabinet government*. Badan eksekutif terdiri atas seorang presiden sebagai kepala negara dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun oleh anggota-anggota badan legislatif, baik pusat maupun negara-negara bagian. Sistem parlementer gaya *cabinet government* dapat berjalan agak lancar semasa hidupnya Perdana Menteri Nehru dan selama Partai Kongres dapat menguasai kehidupan politik. Pada masa itu kabinet oleh M.V. Pylee disebut ciptaan parlemen, tetapi ciptaan yang membimbing penciptanya (*a creature of parliament, but a creature which guides its creator*).

Sesudah pemilihan umum tahun 1967, dominasi Partai Kongres jauh berkurang sehingga pernyataan Pylee itu kurang berlaku. Akan tetapi, dalam pemilihan umum 1971, Indira Gandhi berhasil memperoleh mayoritas yang meyakinkan, yaitu 2/3 dari jumlah kursi dalam Majelis Rendah. Sekalipun demikian, Perdana Menteri Indira Gandhi mendapat tantangan dari berbagai pihak sehingga stabilitas nasional mulai terancam. Pada bulan Juni 1975, ia menyatakan keadaan darurat dan sejak saat itu pemerintah India mengadakan bermacam-macam pembatasan atas kegiatan para pelaku politik dan kegiatan media massa agar tidak mengganggu usaha pembangunannya.

b. *Sistem Presidensiil dengan Fixed Executive*

Dalam sistem ini, kelangsungan hidup badan eksekutif tidak bergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan yang tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Menteri-menteri dalam kabinet presidensiil dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden tanpa menghiraukan tuntutan partai politik. Dengan demikian, pilihan presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat, Pakistan pada masa Demokrasi Dasar (1958-1969) dan di Indonesia mulai tahun 1959 dan tahun 1999 hingga sekarang. Sistem pemilihan presiden dalam sistem ini adalah melalui pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung (Pilpres) sebagaimana diterapkan di Indonesia pada tahun 2004.

Menurut Miriam Budiardjo, negara-negara asing yang menerapkan Sistem Presidensiil adalah sebagai berikut.

1) Amerika Serikat

Badan eksekutif terdiri atas presiden beserta menteri-menteri yang juga merupakan pembantunya. Presiden dinamakan "*Chief Executive*". Secara formal, sesuai dengan asas *Trias Politica* klasik, presiden sama sekali terpisah dari badan legislatif dan tidak boleh memengaruhi organisasi dan penyelenggaraan pekerjaan dari Kongres. Selama masa jabatannya empat tahun, yang boleh diperpanjang menjadi delapan tahun jika dipilih kembali, ia tidak dapat dijatuhkan oleh Kongres; tetapi ia pun tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan Kongres. Sekalipun demikian, presiden dapat memengaruhi Kongres melalui pidato kenegaraan (*State of the Union Message*) yang diucapkannya setiap tahun pada pembukaan sidang baru ketika presiden mengajukan rencana kerjanya, dan melalui anggaran belanja. Lagi pula, kebanyakan rancangan undang-undang disiapkan oleh pemerintah dan diajukan dalam Kongres dengan perantaraan anggota separtai dalam Kongres.

Kekuasaan presiden terletak dalam wewenangnyanya untuk memveto suatu rancangan undang-undang yang telah diterima baik oleh Kongres. Presiden dapat menolak naskah resolusi untuk

menandatangani (veto) dalam sepuluh hari sesudah diterima baik oleh Kongres. Apabila Kongres sepakat untuk menolak veto presiden ini, rancangan undang-undang dapat dikirim kembali kepada Kongres. Jika rancangan undang-undang itu diterima lagi dengan mayoritas 2/3 dalam setiap majelis, veto presiden dianggap batal. Jadi, pada tahap terakhir, presiden harus tunduk pada keputusan Kongres.

Dalam rangka mengadakan *checks and balances*, presiden boleh memilih menteri-menternya sendiri, tetapi penunjukan pejabat tinggi seperti hakim agung dan duta besar harus disetujui oleh senat. Begitu pula, setiap perjanjian internasional yang sudah ditandatangani oleh presiden harus pula disetujui oleh senat. Jika tidak disetujui, otomatis perjanjian itu batal.

Dalam memilih menteri-menternya, presiden tidak terbatas pada partainya sendiri, tetapi dapat memilih dari partai lain, atau sama sekali dari luar partai. Begitu pula, presiden bebas untuk memilih penasihat pribadinya, yang tidak memerlukan persetujuan senat. Penasihat presiden ini kadang-kadang lebih banyak berpengaruh atas presiden daripada menteri.

Contoh: Presiden Roosevelt dan Harry Hopkins, Presiden Nixon, dan Henry Kissinger (sebelum menjadi menteri).

2) Pakistan

Seperti India, Pakistan memulai masa kemerdekaannya dengan suatu sistem parlementer yang mirip dengan sistem di Inggris. Undang-Undang Dasar yang sesudah mengalami kemacetan selama beberapa tahun, diterima pada tahun 1956, menetapkan lagi sistem parlementer ini. Akan tetapi, Undang-Undang Dasar ini hanya berlaku selama dua tahun, sebab tahun 1958 dibatalkan. Di bawah Jenderal Ayub Khan dimulailah suatu sistem pemerintahan presidensiil dengan badan eksekutif yang kuat.

Menurut Undang-Undang Dasar 1962 yang berlaku sampai tahun 1969, badan eksekutif terdiri atas presiden yang beragama Islam beserta menteri-menteri, perdana menteri merupakan pembantunya dan tidak boleh merangkap menjadi anggota legislatif. Presiden mempunyai wewenang untuk memveto rancangan undang-undang

yang telah diterima oleh badan legislatif. Veto ini dapat dibatalkan oleh badan legislatif jika rancangan undang-undang itu diterima lagi olehnya dengan mayoritas 2/3 suara. Sebaliknya, presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang yang diusulkan itu pada suatu referendum. Selain itu, presiden mempunyai wewenang untuk membubarkan badan legislatif. Dalam keadaan ini, presiden harus mengundurkan diri dalam waktu empat bulan dan mengadakan pemilihan umum baru. Dalam keadaan darurat presiden berhak mengeluarkan *ordinances* yang harus diajukan pada badan legislatif dalam masa paling lama enam bulan. Presiden dapat dipecat (*impeach*) oleh badan legislatif jika melanggar undang-undang dasar atau dalam hal berkelakuan buruk, dengan 3/4 jumlah suara badan legislatif. Akan tetapi, jika anggota-anggota yang memulai mosi pemecatan itu tidak berhasil memperoleh 50% dari suara, mereka dikeluarkan dari badan itu. Saat ini Pakistan telah kembali ke sistem parlementer.

4. *Badan Eksekutif dalam Negara Komunis*

Negara-negara komunis dalam garis besarnya mengikuti pola Uni Soviet (Rusia). Di Uni Soviet (Rusia) fungsi eksekutif dibagi dua badan, yaitu:

- a. pimpinan DPR adalah Presidium Soviet Tertinggi, dan kabinet;
- b. presidium, yang terdiri atas kira-kira 30 orang anggota Soviet Tertinggi, bertindak sebagai *steering committee* dari Soviet Tertinggi dan menyelenggarakan tugas-tugasnya selama badan itu tidak bersidang, seperti menunjuk dan memberhentikan menteri.

Badan eksekutif dapat membubarkan Soviet Tertinggi apabila ada perselisihan antara kedua majelis dan mengadakan pemilihan umum baru (hal ini belum pernah terjadi).

Kedudukan Presidium Soviet Tertinggi ini sangat unik sebab selain menyelenggarakan wewenang Soviet Tertinggi tertentu, ia juga merupakan kepala negara kolektif (*collegium president*). Dalam menjalankan fungsinya, anggota-anggota presidium mempunyai

kedudukan yang sama. Akan tetapi, dalam upacara formal dan protokoler seperti menyematkan tanda jasa dan menerima tamu asing, ketua presidium bertindak atas nama seluruh Presidium. Dia juga yang biasanya disebut Presiden Uni Soviet (Rusia).

Wewenang Presidium mencakup bidang eksekutif, seperti:

- a. mengeluarkan dekrit-dekrit, yang dalam sidang Soviet Tertinggi berikutnya disahkan;
- b. mempunyai wewenang yudikatif untuk membatalkan keputusan-keputusan dan aturan-aturan kabinet jika dianggap tidak sesuai dengan undang-undang dan memberi tafsiran yang mengikat mengenai undang-undang;
- c. secara formal bertanggung jawab pada Soviet Tertinggi. Hal ini dimungkinkan karena anggota Presidium merangkap menjadi pimpinan dalam Partai Komunis.

Anggota kabinet berkisar antara 25 dan 50 orang. Secara formal, para menteri diangkat oleh Soviet Tertinggi dan bertanggung jawab kepadanya. Dalam praktik, kabinet lebih berkuasa karena administrasi negara mencakup dan menguasai hampir semua aspek kehidupan rakyat, terutama bidang ekonomi. Kekuasaan kabinet meliputi bidang legislatif sebab secara formal Soviet Tertinggi merupakan badan legislatif tertinggi dan merupakan satu-satunya badan yang menyelenggarakan kekuasaan legislatif. Akan tetapi, dalam praktiknya, kabinet merupakan legislator yang paling penting. Dialah yang menyusun RUU dan mengajukannya pada Soviet Tertinggi, yang pembahasannya dibantu anggota majelis yang juga merangkap anggota Partai Komunis dikendalikan sedemikian rupa sehingga tidak terlalu menyimpang dari rancangan yang diajukan itu. Di samping itu, kabinet berwenang mengeluarkan aturan dan keputusan-keputusan (*decisions and orders*) yang bersifat mengikat di seluruh wilayah Uni Soviet. Secara formal, Soviet Tertinggi mempunyai wewenang untuk membatalkan aturan dan keputusan-keputusan ini, tetapi dalam praktiknya, dapat dibatalkan oleh kabinet sendiri jika perlu.

Kabinet juga mempunyai suatu presidium yang 17 anggotanya adalah menteri inti. Sekalipun kekuasaan kabinet besar sekali, ia pada

hakikatnya hanya merupakan alat untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil dalam partai. Hal ini karena menteri merangkap jabatan anggota pimpinan Partai Komunis. Mengenai hal ini dikatakan oleh Andrei Y. Vyshinky; partai mengecek pekerjaan organ-organ pemerintahan serta orang-orang berwenang, dengan jalan mengoreksi kesalahan serta kekurangan-kekurangan yang tak dapat dihindarkan, membantunya mengembangkan keputusan-keputusan pemerintah dan berusaha memperoleh dukungan massa dan tidak ada satu keputusan yang diambil oleh mereka tanpa petunjuk-petunjuk dari partai "*(The Party verifies the work of the organs of government and the organs of outhority correcting unavoidable mistakes and shortcomings, helping them develop the decisions of the government and trying to guarantee them support of the masses-and not single important decision is taken by them without corresponding directions of the Party).*"

Jabatan perdana menteri dianggap di bawah kedudukan sekretaris partai. Pada masa yang lampau, Stalin, sebagai sekretaris partai, tidak menganggap perlu untuk menjabat suatu kedudukan dalam kabinet. Baru pada tahun 1941, menjelang pecahnya Perang Dunia II, Stalin merangkap menjadi perdana menteri. Begitu pula, Khrushchev berhasil merangkap kedua jabatan ini selama beberapa waktu. Sesudah Khrushchev jatuh, kedua jabatan kembali terpisah sampai sekarang

5. *Badan Eksekutif Pra-Demokrasi Terpimpin*

Pada masa pra-Demokrasi Terpimpin, yaitu November 1945 sampai Juni 1959, badan eksekutif, yang terdiri atas presiden, sebagai bagian dari badan eksekutif yang tak dapat diganggu gugat, dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri dan yang bekerja atas dasar asas tanggung jawab menteri. Kabinet merupakan kabinet parlementer yang mencerminkan konstalasi politik dalam badan perwakilan rakyat. Hal ini sesuai dengan sistem parlementer yang dianut pada waktu itu. Sekalipun demikian, ada beberapa kabinet yang dipimpin oleh Wakil Presiden Moh. Hatta, yang karena itu dinamakan kabinet presidensiil.

Jumlah menteri pada masa sebelum 27 Desember 1949 berkisar antara 16 (Kabinet Syahrir ke-1) dan 37 (Kabinet Amir Syarirudin

ke-2). Jumlah menteri pada masa sesudahnya berkisar antara 18 (Kabinet Wilopo) dan 25 (Kabinet Ali Sastroamidjojo ke-3). Para menteri dapat dibagi dalam beberapa golongan, yaitu menteri inti, menteri negara, dan kadang-kadang ada menteri muda, terutama pada masa sebelum Desember 1949.

Sejak Juli 1959, Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali dan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar itu, badan eksekutif terdiri atas seorang presiden, seorang wakil presiden beserta menteri-menteri. Menteri-menteri membantu presiden dan diangkat serta diberhentikan olehnya. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dan presiden merupakan “mandataris” dari MPR. Dia bertanggung jawab kepada MPR dan kedudukannya *untergeordnet* kepada MPR.

Presiden memegang kekuasaan pemerintah selama lima tahun yang hanya dibatasi oleh peraturan dalam Undang-Undang Dasar. Selama masa itu, presiden tidak boleh dijatuhkan oleh DPR, sebaliknya presiden tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan DPR.

Presiden memerlukan persetujuan dari DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Begitu pula, jika presiden, dalam keadaan yang memaksa, menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang, peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR. Selain itu, presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagai mestinya dan memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Sistem *checks and balances* seperti yang dikenal dalam sistem Amerika Serikat, bahwa badan eksekutif dan legislatif, sekalipun bebas satu sama lain, mengadakan *check* satu sama lain, tidak dikenal dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945.

Pada masa demokrasi terpimpin tak ada wakil presiden. Sesuai dengan keinginannya untuk memperkuat kedudukannya, Ir. Soekarno oleh MPRS ditetapkan sebagai presiden seumur hidup. Begitu pula, pejabat teras dari badan legislatif (yaitu pimpinan MPRS dan DPR Gotong-Royong) dan dari badan yudikatif (yaitu Ketua Mahkamah Agung) diberi status menteri. Dengan demikian, jumlah

menteri mencapai jumlah lebih dari seratus. Selain itu, berdasarkan Penetapan Presiden no. 14 tahun 1960, Presiden diberi wewenang untuk mengambil keputusan dalam keadaan anggota badan legislatif tidak dapat mencapai mufakat mengenai suatu hal atau sesuatu RUU. Lagi pula, dalam banyak hal Presiden mengesampingkan DPR dengan jalan mengatur soal-soal peradilan, yaitu melalui undang-undang no. 19 tahun 1964. Undang-undang ini tegas menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945.

C. Badan Yudikatif

Dalam kehidupan sehari-hari kita mengenal penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan putusan perkara kepada pelaku pencurian, pembunuhan, pemerkosaan, penyelundupan, pemakaian narkoba serta penyelewengan uang negara (korupsi) dan lain-lainnya. Atas perilaku tersebut, diberi hukuman sesuai dengan hukum yang berlaku. Putus perkara atas aktivitas kejahatan dan tindakan pelanggaran hukum di atas adalah dilakukan oleh Badan Yudikatif. Yudikatif berfungsi mengadili penyelewengan peraturan yang telah dibuat oleh legislatif dan dilaksanakan.

Badan yudikatif adalah suatu badan yang memiliki sifat teknis yuridis yang berfungsi mengadili penyelewengan pelaksanaan konstitusi dan peraturan perundang-undangan oleh institusi pemerintahan secara luas serta bersifat independen (bebas dari intervensi pemerintah) dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

1. Pengertian Badan Yudikatif

Badan yudikatif adalah badan yang memiliki sifat teknis-yuridis yang berfungsi mengadili penyelewengan pelaksanaan konstitusi dan peraturan perundang-undangan oleh institusi pemerintahan secara luas serta bersifat independen (bebas dari intervensi pemerintah) dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Badan yudikatif ini termasuk dalam bidang ilmu hukum daripada bidang politik, kecuali di beberapa negara yang Mahkamah Agung memainkan peranan politik berdasarkan konsep "*yudicial review*" (menguji ulang semua peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya).

2. *Sistem Badan Yudikatif dalam Negara Demokratis*

Dalam negara demokratis, badan yudikatif dikenal dengan dua sistem, yaitu:

a. *Sistem Common Law (Negara Angle Saxon)*

Sistem *common law* adalah sistem hukum yang tumbuh di negara Inggris. Sistem ini berpedoman pada prinsip bahwa selain undang-undang yang dibuat oleh parlemen (*statuta law*), ada peraturan lain yang merupakan *common law* (keputusan terdahulu yang dibuat oleh para hakim). Keputusan ini disebut juga dengan *case law* atau *judge made law* (hukum buatan hakim). Prinsip ini menurut C.F. Strong, didasarkan atas *precedent*, yaitu keputusan hakim terdahulu mengikat para hakim berikutnya dalam perkara yang serupa. Ahli hukum Inggris, A.V. Dicey, mengatakan “kekuasaan hakim pada hakikatnya bersifat legislatif” (*Essentially legislative authority of judges*). Hakim negara Amerika Serikat O.W. Kolmes berpendapat, “Hakim-hakim bertindak sebagai pembuat peraturan hukum dan memang seharusnya demikian” (*judges do and must legislative*).

Dalam *case law* tidak ada kodifikasi hukum dalam kitab undang-undang, karena suara hakim merupakan suara undang-undang (*la voix de la loi*). Hukum *case law* cenderung mirip dengan hukum perdata adat tak tertulis.

b. *Sistem Civil Law (Hukum Perdata Umum)*

Sistem ini berpedoman pada hukum yang sudah ditetapkan atau menganut paham positivisme perundang-undangan atau legalisme yang berpendapat bahwa “undang-undang menjadi sumber hukum satu-satunya”. Sistem ini dipergunakan di Prancis.

Dalam implementasi sistem ini, para hakim tidak boleh melakukan kodifikasi hukum, tetapi harus berpedoman pada hukum yang sudah ada untuk menyelesaikan persoalan-persoalan. Keputusan hakim disebut juga *Jurisprudensi*, tetapi dasar keputusannya tetaplah pasal tertentu dari kitab undang-undang. Dalam kedua sistem secara teoretis, hakim berhak memberi keputusan baru, terlepas dari *jurisprudensi* atau undang-undang yang biasa mengikatnya dengan evaluasi atau re-evaluasi *jurisprudensi* terlebih dahulu atau

interpretasi atau reinterpretasi baru kitab undang-undang lama. Dalam praktiknya, para hakim tetap berpedoman pada keputusan lama, terutama pada keputusan pengadilan yang lebih tinggi, terutama MA. Badan yudikatif di negara federal lebih luas perannya daripada di negara kesatuan. Di negara federal, pengadilan dapat menyelesaikan kasus antarnegara bagian, sedangkan di negara kesatuan tidak berlaku demikian.

3. *Badan Yudikatif di Negara Komunis*

Di negara komunis, peran seluruh lembaga kenegaraan diarahkan untuk kemajuan komunis. Oleh karena itu, segala aktivitas dan alat kenegaraan, termasuk penyelenggaraan hukum dan wewenang badan hukum, merupakan prasarana untuk melancarkan perkembangan ke arah komunis.

Contoh:

a. Hongaria

UUD-nya “Badan peradilan Hongaria, menghukum musuh rakyat pekerja, melindungi dan menjaga negara, ketertiban hukum dan ekonomi dan lembaga demokrasi rakyat serta hak-hak pekerja dan mendidik rakyat pekerja untuk mentaati tata tertib kehidupan masyarakat sosialis”.

b. Uni Soviet (Kini: Rusia)

Menurut Andrei Y. Vyshhinsk dalam *The Law of the Soviet State*, “Sistem pengadilan dan Kejaksaan merupakan alat yang kuat dari diktatur proletar, yang menyebabkan tercapainya tugas-tugas sejarah dapat terjamin, tata hukum sosialis diperkuat dan pelanggar-pelanggar undang-undang di berantas”.

c. Hak Asasi Manusia

Badan yudikatif tidak dimaksudkan untuk melindungi kebebasan individu dari tindakan sewenang-wenang pemerintah. Menurut H. Friedmann dalam bukunya *Legal Theory*, HAM di Uni Soviet hanya dilindungi “sejauh tidak diselenggarakan secara bertentangan dengan tujuan hukum dan ekonomi”.

Kedudukan dan fungsi badan yudikatif dalam sistem pemerintahan memiliki peran yang sangat besar dalam rangka menjaga tegaknya hukum. Kedudukan tersebut adalah sebagai berikut.

a. Badan Yudikatif dan Judicial Review

Secara umum, dua hukum di atas memiliki hak menguji (*toetsingsrecht*), yaitu hak menguji apakah peraturan hukum yang lebih rendah dari UU sesuai dengan UU yang bersangkutan. Mahkamah Agung memiliki fungsi *judicial review* (fungsi menguji apakah PP sesuai dengan UU). Contoh, Keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat tahun 1803 yaitu tentang “pemisahan antara golongan kulit putih dengan golongan hukum” merupakan diskriminasi dan tidak dibenarkan UU ini dianggap tonggak sejarah bagi perjuangan orang hukum untuk hak-hak sipil.

Di India, Mahkamah Agung pada tahun 1969 mengeluarkan keputusan bahwa UU yang diprakarsai oleh Indira Gandhi yang menasionalisasikan beberapa bank swasta sebagai “*Unconstitutional*”. Kebebasan Badan Yudikatif.

Badan yudikatif pada umumnya yang ada bahwa tiap negara hukum masih berpegang pada prinsip “bebas dari campur tangan badan eksekutif. Tujuannya adalah agar badan yudikatif dapat berfungsi dengan baik demi penegakan hukum dan keadilan serta menjamin HAM. Pasal 10 *Declarations of Human Rights*, memandang kebebasan dan tidak memihaknya badan-badan pengadilan di dalam tiap-tiap negara sebagai sesuatu hal yang esensiil. Di beberapa negara jabatan hakim diangkat untuk seumur hidup. Contoh, Amerika Serikat dan Indonesia.

b. Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia

Dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia, khususnya hukum perdatanya hingga kini masih terdapat dualisme, yaitu:

- 1) sistem hukum adat, suatu tata hukum yang bercorak asli Indonesia dan umumnya tidak tertulis.

- 2) sistem hukum Eropa Barat (Belanda) yang dipengaruhi oleh hukum Romawi. Asas kebebasan badan yudikatif (*independent judiciary*) berpedoman pada pasal 24 dan 25, UUD 1945, bahwa Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka. Artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Oleh karena itu, harus diadakan jaminan dalam UU tentang kedudukan para hakim "Dalam UU no. 19, th. 1964, pokok-pokok kekuasaan kehakiman pasal, 19 dikatakan bahwa "Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang mendesak presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal pengadilan".

c. *Badan Yudikatif pada Era Reformasi di Indonesia*

Badan yudikatif pada era reformasi di Indonesia terjadi perubahan. Perubahan ini sejalan dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945, Bab IX, tentang kekuasaan kehakiman pasal 24, ayat 2, menetapkan bahwa badan yudikatif yang menjalankan kekuasaan kehakiman adalah sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, agama, militer, TUN dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Wewenang badan yudikatif, menurut UUD 1945 Amandemen, adalah sebagai berikut:

- 1) Mahkamah Agung: adalah mengadili Kasasi dan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (pasal 24A, ayat 1)
- 2) Mahkamah Konstitusi adalah berwenang mengadili tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, sengketa lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan perselisihan tentang hasil pemilu (pasal 24C, ayat 1)
- 3) Komisi Yudisial adalah berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim (Pasal 24B, ayat 1).

4. *Badan Yudikatif di Indonesia*

a. *Mahkamah Agung*

1) Pengertian

Mahkamah Agung Indonesia adalah Peradilan yang menganut “sistem kontinental”. Dalam sistem tersebut, Mahkamah Agung merupakan Pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum dan menjaga agar semua hukum dan Undang-Undang di seluruh wilayah negara ditetapkan secara tepat dan adil serta memiliki sifat yang netral dari intervensi pemerintah (*independent*).

2) Kedudukan, Fungsi

Menurut Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang; “Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman” tanggal 17 Desember 1970, antara lain dalam pasal 10 ayat (2) disebutkan bahwa Mahkamah Agung adalah Pengadilan negara tertinggi dalam arti Mahkamah Agung sebagai badan pengadilan kasasi (terakhir) bagi putusan-putusan yang berasal dari Pengadilan-pengadilan lain yaitu yang meliputi keempat lingkungan peradilan yang masing-masing terdiri atas:

- a) Peradilan Umum;
- b) Peradilan Agama;
- c) Peradilan Militer;
- d) Peradilan Tata Usaha Negara.

Bahkan, Mahkamah Agung merupakan pengawas tertinggi atas perbuatan Hakim dari semua lingkungan peradilan. Sejak tahun 1970 tersebut, Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri. Mahkamah Agung menjalankan tugasnya dengan melakukan 5 fungsi yang sebenarnya sudah dimiliki sejak *Hooggerichtshof*, sebagai berikut:

a) Fungsi Peradilan (*Justitiele Functie*)

Peradilan di Indonesia menganut “sistem kontinental” yang berasal dari Prancis, yaitu kasasi. Dalam sistem tersebut, Mahkamah Agung sebagai Badan Pengadilan tertinggi merupakan Pengadilan Kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum dan menjaga agar semua hukum dan undang-undang di seluruh wilayah negara ditempatkan secara tepat dan adil. Adapun negara sistem Anglo Saxon hanya mengenal banding.

Kasasi berasal dari bahasa Prancis “Casser” yang artinya memecahkan atau membatalkan. Pengertian kasasi di sini adalah kewenangan Mahkamah Agung membatalkan semua putusan dari pengadilan bawahan yang dianggap mengandung kesalahan dalam penerapan hukum. Dalam putusan kasasi, Mahkamah Agung dapat membatalkan putusan dan penetapan dari Pengadilan-Pengadilan yang lebih rendah karena alasan berikut:

- (1) telah memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya perbuatan yang bersangkutan;
- (2) karena melampaui batas wewenangnya;
- (3) karena salah menerapkan atau karena melanggar peraturan-peraturan hukum yang berlaku (diatur dalam pasal 51 Undang-Undang No. 13 tahun 1965).

Sebagaimana disebutkan di atas, sampai saat ini Mahkamah Agung menggunakan pasal 131 Undang-Undang No. 1 tahun 1950 sebagai landasan hukum untuk beragam kasasi. Dalam tahun 1963 dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 1963 Mahkamah Agung memperluas pasal 113 Undang-Undang No. 1 tahun 1950 dengan menentukan bahwa permohonan kasasi dapat diajukan di Pengadilan tingkat pertama

(Pengadilan Negeri). Semula dalam pasal 113 tersebut, permohonan kasasi harus diajukan kepada Pengadilan yang putusannya dimohonkan kasasi. Permohonan kasasi tersebut adalah:

- (1) Permohonan kasasi yang disebutkan di atas adalah “kasasi pihak” (*“partij cassatie”*). Selain daripada kasasi tersebut, masih ada bentuk kasasi lain yang disebut dengan permohonan kasasi yang diajukan oleh Jaksa Agung demi kepentingan hukum (pasal 50 ayat (2) Undang-Undang No. 13 tahun 1965).
- (2) Peninjauan kembali. Dalam Undang-Undang No. 13 tahun 1965 pasal 52 disebutkan bahwa: Terhadap putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dapat dimohon peninjauan kembali, hanya apabila terdapat hal-hal atau keadaan-keadaan yang ditentukan dengan Undang-Undang”. Kemudian dalam pasal 21 Undang-Undang No. 14 tahun 1970 lebih jelas diatur sebagai berikut: “Apabila terdapat hal-hal atau keadaan-keadaan yang ditentukan dengan Undang-Undang, terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dapat dimintakan peninjauan kembali terhadap Mahkamah Agung (MA), dalam perkara perdata dan pidana oleh pihak-pihak yang berkepentingan bila tidak merasa puas terhadap putusan pengadilan tersebut”.
- (3) Hak Uji (*Toetsingsrecht*). Hak menguji Mahkamah Agung ini sangat erat hubungannya dengan fungsi peradilan. Mengapa? Karena hak uji atau *“toetsingsreethf* Hakim terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang hanya formal saja dan melalui putusan kasasi. Sesungguhnya hak menguji hakim tersebut tidak dijelaskan maksudnya secara tegas dan menyeluruh.

Dalam Undang-Undang No. 14 tahun 1970 pasal 26 disebutkan sebagai berikut.

- (1) Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (2) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan dari peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut dilakukan oleh instansi yang bersangkutan.

Menurut Soebekti dalam *Pokok-pokok Pemikiran tentang Hubungan Mahkamah Agung dengan Badan Peradilan Umum, "toetsingsrecht"* ada dua macam:

- (1) "*Formiele toetsingsrecht*", yaitu hak untuk menguji atau meneliti apakah suatu peraturan dibentuk secara sah dan dikeluarkan oleh penguasa atau instansi yang berwenang mengeluarkan peraturan itu.
- (2) "*Materiele toetsingrecht*", yaitu hak untuk menguji atau menilai apakah suatu peraturan dari segi isinya (materinya) mengandung pertentangan dengan peraturan lain dari tingkat yang lebih tinggi atau menilai tentang adil tidaknya isi peraturan itu. Apabila terdapat pertentangan tersebut atau apabila isi peraturan itu dianggapnya tidak adil, tidak boleh diterapkan. Ini artinya menyisihkan atau menyingkirkan peraturan itu (*to set aside*).

b) Fungsi Pengawasan

Fungsi Pengawasan diberikan oleh Undang-Undang No. 14 tahun 1970, yaitu dalam Bab II pasal 10 ayat 4 yang menyebutkan: "Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan yang

lain, menurut ketentuan yang ditetapkan dengan Undang-Undang". Di samping itu mengingat masih belum ada peraturan pelaksanaan yang mengatur, Mahkamah Agung dalam praktiknya masih bersandar pada pasal 47 Undang-Undang No. 13 tahun 1965 yang menyebutkan sebagai berikut.

- (1) Mahkamah Agung sebagai puncak semua peradilan dan sebagai Pengadilan Tertinggi untuk semua lingkungan peradilan memberi pimpinan kepada pengadilan-pengadilan yang bersangkutan.
- (2) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya.
- (3) Perbuatan-perbuatan Hakim di semua lingkungan peradilan diawasi dengan cermat oleh Mahkamah Agung.
- (4) Untuk kepentingan negara dan keadilan Mahkamah Agung memberi peringatan, tegoran dan petunjuk yang dipandang perlu baik dengan surat tersendiri maupun dengan Surat Edaran.
- (5) Mahkamah Agung berwenang minta keterangan dari semua Pengadilan dalam semua lingkungan peradilan. Mahkamah Agung dalam hal itu dapat memerintahkan disampaikannya berkas-berkas perkara dan surat-surat untuk dipertimbangkan.

Pengawasan Mahkamah Agung menurut pasal 47 Undang-Undang Nomor 13 tahun 1965 adalah terhadap jalannya peradilan (Bahasa Belanda: *Rechtsgang*), dengan tujuan agar pengadilan-pengadilan tersebut berjalan secara seksama dan sewajarnya. Jalannya peradilan atau "*rechtsgang*" tersebut terdiri atas:

- (1) bersifat teknis peradilan atau teknis yustisial;
- (2) bersegi administrasi peradilan.

Adapun yang dimaksud dengan “teknis peradilan” adalah segala sesuatu yang menjadi tugas pokok Hakim, yaitu menerima, memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara yang diterimakan kepadanya. Dalam kaitan ini, termasuk pula cara pelaksanaan putusan tersebut. Adapun “administrasi peradilan” adalah segala sesuatu yang menjadi tugas pokok dari Kepaniteraan lembaga Pengadilan. (Pengadilan tingkat pertama dan banding dan lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer dan Mahkamah Agung).

Administrasi peradilan harus dipisahkan dengan administrasi dalam arti murni yang tidak ada sangkut pautnya dengan perkara di lembaga Pengadilan tersebut. Administrasi peradilan perlu memperoleh pengawasan pula dari Mahkamah Agung karena sangat erat kaitannya dengan teknis peradilan. Suatu putusan pengadilan tidak akan sempurna apabila masalah administrasi peradilan diabaikan. Pembuatan agenda/register perkara, pencatatan setiap perkara yang berjalan/berproses, formulir-formulir putusan, formulir panggilan, formulir laporan kegiatan Hakim dan sebagainya tidak luput dari kewenangan pengawasan Mahkamah Agung. Dalam praktiknya selama ini dalam melakukan pengawasan, Mahkamah Agung telah mendelegasikan kepada para Ketua Pengadilan tingkat banding, baik dari lingkungan Peradilan Umum maupun dalam lingkungan Peradilan Agama. Termasuk kewenangan pengawasan Mahkamah Agung adalah semua perbuatan Hakim. Pengadilan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung ini bersifat tertinggi, yaitu meliputi keempat lingkungan Peradilan. Pengawasan terhadap lingkungan Peradilan Agama lebih efektif dilakukan setelah adanya Surat Keputusan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung dengan Menteri Agama No. 1, 2, 3 dan 4 tahun 1983 tanggal 7 Januari 1983.

Adapun pengawasan sebelum tahun 1983 tersebut hanya terbatas pada pengawasan teknis melalui permohonan

kasasi yang dimungkinkan oleh Peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 1977.

Terhadap Pengacara dan Notaris, termasuk pula di bawah pengawasan Mahkamah Agung. Demi keterpaduan pengawasan terhadap para Pengacara dan Notaris ini, sudah diputuskan dalam rapat-rapat kerja antara Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman pada tahun 1982 yang dikukuhkan lagi tahun 1983, bahkan terhadap Notaris, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Surat Edaran No. 2 tahun 1984 tanggal 1 Maret 1984.

c) Fungsi Pemberian Nasihat (*Advieserende Functie*)

Semula fungsi ini diatur dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1950 pasal 132 yang mengatakan bahwa: "Mahkamah Agung wajib memberi laporan atau pertimbangan tentang soal-soal yang berhubungan dengan hukum, apabila hal itu diminta oleh Pemerintah". Kemudian, Undang-Undang No. 13 tahun 1965 pasal 53 mengatur pula kewenangan yang sama. Pasal 53 menyebutkan sebagai berikut, "Mahkamah Agung memberi keterangan pertimbangan dan nasihat tentang soal-soal yang berhubungan dengan hukum, apabila hal itu diminta oleh Pemerintah. Demikian pula Undang-Undang No. 14 tahun 1970 yang tercantum dalam pasal 25; "Semua pengadilan dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat-nasihat tentang soal-soal hukum pada Lembaga negara lainnya apabila diminta".

Pertimbangan hukum yang memberi kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk memberi pertimbangan hukum diperluas lagi oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III/MPR/1978 dan TAP MPR No. WMPR/1973 pasal 11 ayat (2) di mana Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun tidak, kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

Sebagai contoh pelaksanaan ketentuan Undang-Undang tersebut adalah kewenangan Mahkamah Agung dalam

memberi pertimbangan-pertimbangan hukum terhadap permohonan-permohonan grasi kepada Presiden/Kepala negara melalui Menteri Kehakiman.

Dalam praktiknya, pada tahun 1965 Mahkamah Agung pernah diminta nasihat oleh pemerintah dalam masalah pembubaran partai politik Masyumi (masa pra-Gestapu), sehingga dalam putusan presiden waktu itu disebut; “Mendengar nasihat Mahkamah Agung”.

d) Fungsi Administrasi (*Administrative Functie*)

Dalam undang-undang No. 14 tahun 1970 pasal 11 disebutkan:

- (1) Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan.
- (2) Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan tersendiri.

Kalimat “administrasi” dalam pasal tersebut di atas, dapat dibedakan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi segala aktivitas dalam hal “teknis operasional” (misalnya monitoring perkara yang telah diucapkan hakim, pembuatan laporan kegiatan hakim/ laporan bulanan dan sebagainya). Adapun pengertian “administrasi” yang diartikan oleh pasal 11 tersebut adalah dalam arti sempit. Seolah-olah timbul dualisme pimpinan, yaitu mengenai administrasi dalam arti luas diselenggarakan oleh Mahkamah Agung, sedangkan administrasi dalam arti sempit diselenggarakan oleh departemen masing-masing.

Namun, menurut Soebekti, pandangan demikian adalah keliru. Ia berpendapat bahwa hanya ada satu pimpinan, yaitu Mahkamah Agung RI, sedangkan departemen hanya melaksanakan “*dienende functie*”. Dalam perjalanan sejarah Mahkamah Agung sejak tahun 1945, yaitu pada saat berlakunya UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945 sampai

sekarang, mengalami pergeseran-pergeseran mengikuti perkembangan sistem pemerintahan pada waktu itu, baik yang menyangkut kedudukannya maupun susunannya, walaupun fungsi Mahkamah Agung tidak mengalami pergeseran apa pun.

Pada waktu terjadi susunan Kabinet 100 Menteri, kedudukan Mahkamah Agung agak bergeser di mana Ketua Mahkamah Agung dijadikan Menteri Koordinator yang mengakibatkan tidak tegaknya cita-cita Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sebagai pemegang Kekuasaan Kehakiman yang merdeka terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Dengan tekad Pemerintah Orde Baru, kembalilah Mahkamah Agung dalam kedudukannya semula sesuai dengan kehendak Undang-Undang Dasar 1945. Akhirnya dengan berlakunya Undang-Undang No. 14 tahun 1970, Mahkamah Agung diposisikan sebagai puncak dari keempat lingkungan peradilan.

b. Mahkamah Konstitusi

1) Sejarah Mahkamah Konstitusi

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20.

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945, dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung (MA) menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat.

DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui

pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316).

Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M tahun 2003 hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003.

Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari MA ke MK, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.

2) Pengertian

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (Pasal 1 UU No. 24 tahun 2004).

3) Kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a) menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;
- b) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
- c) memutus pembubaran Partai Politik;
- d) memutus perselisihan tentang hasil pemilu Kewajiban Mahkamah Konstitusi.

4) Kewajiban MK adalah memberi putusan atas pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden diduga telah

melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara (tindak pidana), korupsi dan penyuapan (penyelewengan uang negara), tindak pidana berat lainnya (tindak pidana dengan ancaman 5 tahun atau lebih), perbuatan tercela (perbuatan yang dapat merendahkan martabat presiden dan/atau wakil presiden), dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

c. *Kejaksaan Agung Republik Indonesia*

1) Pengertian

Adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penyidikan dan penuntutan yang menurut undang-undang dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun.

2) Tugas dan wewenang kejaksaan

a) Di bidang perkara pidana:

- (1) melakukan penuntutan dalam perkara pidana;
- (2) melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan;
- (3) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan;
- (4) melengkapi berkas perkara tertentu lepas bersyarat. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

b) Di bidang perdata dan tata usaha:

Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.

- c) Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
- (1) peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - (2) pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - (3) pengamanan peredaran barang cetakan;
 - (4) pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - (5) pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - (6) penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.
- d) Tugas dan wewenang jaksa agung
- (1) Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang kejaksaan.
 - (2) Mengoordinasi penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh presiden.
 - (3) Mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.
 - (4) Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung dalam perkara pidana, perdata dan tata usaha negara.
 - (5) Mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana.
 - (6) Menyampaikan pertimbangan kepada presiden mengenai permohonan grasi dalam hal ini pidana mati.
 - (7) Mencegah atau melarang orang-orang tertentu untuk masuk ke dalam atau meninggalkan wilayah

kekuasaan negara Republik Indonesia karena keterlibatannya dalam perkara pidana (cekal).

d. Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI

1) Pengertian

Adalah departemen yang memiliki Kekuasaan Kehakiman dan HAM yang merupakan lembaga kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

2) Tugas Pokok dan Fungsi

a) Tugas Pokok

Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

b) Fungsi

Dalam melaksanakan fungsinya, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi:

- (1) pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
- (2) pembinaan dan koordinasi pelaksanaan tugas serta pelayanan administrasi departemen;
- (3) pelaksanaan penelitian dan pengembangan terapan, pendidikan dan pelatihan tertentu serta menyusun peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka mendukung kebijakan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

3) Kewenangan

Dalam pelaksanaan fungsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan kewenangan:

- a) Penetapan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.
- b) Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- c) Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya.
- d) Pengaturan penetapan perjanjian atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara di bidangnya.
- e) Penetapan kebijakan sistem informasi nasional di bidangnya.
- f) Pembinaan hukum dan peraturan perundang-undangan nasional.
- g) Pengesahan dan persetujuan Badan Hukum di bidangnya.
- h) Pengesahan di bidang Hak Atas Kekayaan Intelektual.
- i) Kewenangan lain yang melekat dan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti:
 - (1) Pengaturan dan pembinaan terhadap bidang persyaratan, keimigrasian dan kenotariatan.
 - (2) Pengaturan dan pembinaan terhadap bidang tahanan, benda sitaan negara dan barang rampasan negara, peradilan, penasihat hukum, pendaftaran jaminan fidusia, perubahan nama, harta peninggalan, kepailitan ketatanegaraan dalam bidangnya dan kewarganegaraan.

- (3) Peraturan dan pembinaan di bidang daktiloskopi, garasi, amnesti, abolisi, rehabilitasi dan penyidik pegawai negeri sipil.

e. *Kepolisian Republik Indonesia*

1) Pengertian

Adalah lembaga yang melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindakan yang mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

2) Fungsi Kepolisian

Fungsinya adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

3) Tugas pokok kepolisian adalah meliputi:

- a) memelihara kamtibmas;
- b) menegakkan hukum;
- c) memberi perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

4) Wewenang kepolisian adalah meliputi:

- a) melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- b) melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c) membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d) menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e) melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;

- f) memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g) mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h) mengadakan penghentian penyidikan;
- i) menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j) mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkap orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k) memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik PNS untuk diserahkan kepada penuntut umum;
- l) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

f. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

1) Pengertian

Adalah lembaga yang dibentuk dengan Undang-undang No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memiliki tugas untuk melaksanakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.

2) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mempunyai tugas:

- a) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b) supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c) melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;

- d) melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi;
 - e) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.
- 3) Dalam melaksanakan tugas koordinasi, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:
- a) mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
 - b) menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
 - c) meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi pada instansi yang terkait;
 - d) melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
 - e) meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

g. *Pengadilan Hak Asasi Manusia*

1) Pengertian

Pengadilan Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Pengadilan HAM adalah pengadilan khusus terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

2) Kedudukan

Pengadilan HAM berkedudukan di daerah kabupaten atau daerah kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum Pengadilan Negeri yang bersangkutan. Daerah hukum pengendalian yang dimaksud adalah Daerah hukum Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Pengadilan Negeri Surabaya, Pengadilan Negeri Medan, dan Pengadilan Negeri Makassar.

3) Tujuan Pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia

Tujuan pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia adalah untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia serta memberi perlindungan, kepastian, keadilan, dan perasaan aman kepada perorangan dan masyarakat dipandang perlu membentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia pada Pengadilan Negeri di beberapa kota besar yang bertugas memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

4) Kewenangan

- a) Pengadilan HAM bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat.
- b) Pengadilan HAM berwenang juga memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dilakukan di luar batas teritorial wilayah negara Republik Indonesia oleh warga negara Indonesia.
- c) Pengadilan HAM tidak berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dilakukan oleh seseorang yang berumur di bawah 18 (delapan belas) tahun pada saat kejahatan dilakukan.
- d) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat meliputi:
 - (1) kejahatan genosida;
 - (2) kejahatan terhadap kemanusiaan.
- e) Kejahatan genosida sebagaimana dimaksud Pasal 7 huruf a adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama, dengan cara:
 - (1) membunuh anggota kelompok;
 - (2) mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok;

- (3) menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagiannya;
 - (4) memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok; atau
 - (5) memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.
- f) Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematik yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa:
- (1) pembunuhan;
 - (2) pemusnahan;
 - (3) perbudakan;
 - (4) pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa;
 - (5) perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional;
 - (6) penyiksaan;
 - (7) perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara;
 - (8) penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional;

- (9) penghilangan orang secara paksa; atau
- (10) kejahatan apartheid (Undang-Undang No. 26 tahun 2000, tentang Pengadilan HAM).

h. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

1) Pengertian

Adalah Komisi yang dibentuk untuk melakukan penyelidikan tindakan kejahatan HAM yang terjadi dalam rangka peralihan kekuasaan dari rezim lama ke rezim baru melalui revolusi atau reformasi dalam suatu negara.

Secara umum, ada empat elemen yang menjadi dasar dalam pembentukan KKR di dunia, yaitu:

- a) fokus penyelidikannya pada kejahatan masa lalu;
- b) tujuannya untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai kejahatan HAM dan pelanggaran hukum internasional pada kurun waktu tertentu, serta tidak terfokus pada satu kasus saja;
- c) masa bakti terbatas biasanya berakhir setelah perampungan laporan;
- d) memiliki kewenangan mengakses informasi ke lembaga apa pun, dan mengajukan perlindungan hukum terhadap saksi.

Di Indonesia, proses pembentukan KKR dimandatkan melalui TAP MPR no. VI tahun 2000 tentang Persatuan Nasional yang memastikan penyusunan legislasi tentang komisi kebenaran tersebut. Mandat ini juga ditegaskan kembali dalam UU No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM ad hoc akan ditandatangani oleh KKR. Contoh negara yang membentuk KKR antara lain: Argentina, Uganda, Afrika Selatan, dan Indonesia.

2) Tujuan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Komisi Kebenaran mempunyai keistimewaan dalam cakupan, ukuran, dan mandatnya, meskipun begitu, banyak Komisi

berupaya untuk mencapai beberapa atau keseluruhan dari tujuan-tujuan di bawah ini:

- a) Memberi Arti kepada Suara Korban secara Individu Komisi Kebenaran (KKR) berupaya untuk mendapatkan pengetahuan yang resmi dari korban individu dengan mengizinkan mereka untuk memberikan pernyataan kepada komisi, atau memberikan kesaksian dihadapan komisi dalam sebuah dengar pendapat (public dengar pendapat) berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang mereka derita.
- b) Pelurusan sejarah berkaitan dengan peristiwa-peristiwa besar Pelanggaran HAM KKR dapat memusatkan perhatiannya pada peristiwa-peristiwa tertentu, pada saat di mana pelanggaran HAM terjadi dalam upaya melakukan pelurusan sejarah tentang apa yang sebenarnya terjadi. Peristiwa-peristiwa ini biasanya disanggah oleh penguasa atau merupakan sebuah subjek dari pertikaian atau kontroversi. KKR dapat membantu menyelesaikan masalah dengan membeberkan peristiwa lalu secara kredibel dan penuh perhitungan data.
- c) Pendidikan dan pengetahuan publik KKR memusatkan perhatian publik pada pelanggaran HAM, dengan begitu meningkatkan kewaspadaan umum berkaitan dengan kerugian sosial dan individual akibat pelanggaran hak asasi. Proses pendidikan publik ini juga memberikan sumbangan pada pengetahuan masyarakat tentang penderitaan korban dan membantu menggerakkan masyarakat untuk mencegah peristiwa serupa terjadi di masa depan.
- d) Memeriksa pelanggaran HAM sistematis Menuju Reformasi Kelembagaan KKR dapat memeriksa akibat dan sifat dari bentuk pelanggaran HAM yang melembaga dan sistemik. Sekali Komisi berhasil mengidentifikasikan pola pelanggaran HAM, atau lembaga yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran ini, maka Komisi dapat merekomendasikan serangkaian program sosial atau kelembagaan dan reformasi legislatif yang dirancang

untuk mencegah timbulnya kembali pelanggaran HAM.

- e) Memberikan assesment tentang akibat pelanggaran HAM terhadap Korban Komisi mengumpulkan informasi yang mendalam tentang pelanggaran HAM dan akibatnya terhadap diri korban. Komisi kemudian bias merekomendasikan beberapa cara untuk membantu korban menghadapi dan mengatasinya.
- f) Pertanggungjawaban para pelaku kejahatan komisi bisa juga mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan identitas individu pelaku kejahatan yang melanggar HAM. Komisi mungkin bisa juga mempromosikan sebuah *sense of accountability* untuk penyalahgunaan oleh individu-individu yang secara publik terindikasi dan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas penyalahgunaan itu, memberi rekomedasi bahwa para pelaku kejahatan perlu diberhentikan dari jabatan-jabatan publik, atau memberikan fakta-fakta bukti-bukti untuk pengajuan tuntutan ke pengadilan.

i. Komisi Yudisial

1) Pengertian

Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.

2) Tugas dan wewenang meliputi:

- a) melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;
- b) melakukan seleksi terhadap Calon Hakim Agung;
- c) menetapkan Calon Hakim Agung;
- d) mengajukan Calon Hakim agung.

Wewenang Komisi Yudisial adalah:

- a) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR;

- b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.
- 3) Keanggotaan Komisi Yudisial tidak boleh merangkap:
 - a) Pejabat negara atau penyelenggara negara;
 - b) Hakim;
 - c) Advokat;
 - d) Notaris/PPAT;
 - e) Pengusaha, pengurus BUMN atau BUMS;
 - f) Pegawai Negeri Sipil;
 - g) Pengurus Partai politik.

D. Pemilihan Umum Anggota Legislatif di Indonesia¹

1. *Pemilihan Umum Anggota Legislatif 1955*

Pemilihan Umum Anggota Legislatif 1955 adalah pemilihan umum pertama di Indonesia dan diadakan pada tahun 1955. Pemilu ini sering dikatakan sebagai pemilu Indonesia yang paling demokratis.

Pemilu tahun 1955 ini dilaksanakan saat keamanan negara masih kurang kondusif; beberapa daerah dirundung kekacauan oleh DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) khususnya pimpinan Kartosuwiryo. Dalam keadaan seperti ini, anggota angkatan bersenjata dan polisi juga memilih. Mereka yang bertugas di daerah rawan digilir datang ke tempat pemilihan. Pemilu pun berlangsung aman.

Pemilu ini bertujuan untuk memilih anggota-anggota DPR dan Konstituante. Jumlah kursi DPR yang diperebutkan berjumlah 260, sedangkan kursi Konstituante berjumlah 520 (dua kali lipat kursi DPR) ditambah 14 wakil golongan minoritas yang diangkat pemerintah.

1 Disadur dari Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas mengenai Pemilu Legislatif.

Pemilu ini dipersiapkan di bawah pemerintahan Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo. Namun, Ali Sastroamidjojo mengundurkan diri. Oleh karena itu, pada saat pemungutan suara, kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri Burhanuddin Harahap.

Tahapan

Sesuai dengan tujuannya, Pemilu 1955 dibagi menjadi dua tahap, yaitu:

- a. Pemilu untuk memilih anggota DPR. Tahap ini diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955, dan diikuti oleh 29 partai politik dan individu.
- b. Pemilu untuk memilih anggota Konstituante. Tahap ini diselenggarakan pada tanggal 15 Desember 1955.

Hasil

Lima besar partai dalam Pemilu ini adalah Partai Nasional Indonesia mendapatkan 57 kursi DPR dan 119 kursi Konstituante (22,3%), Masyumi 57 kursi DPR dan 112 kursi Konstituante (20,9%), Nahdlatul Ulama 45 kursi DPR dan 91 kursi Konstituante (18,4%), Partai Komunis Indonesia 39 kursi DPR dan 80 kursi Konstituante (16,4%), dan Partai Syarikat Islam Indonesia (2,89%).

Partai-partai lainnya, mendapat kursi di bawah 10. Seperti PSII (8), Parkindo (8), Partai Katolik (6), Partai Sosialis Indonesia (5). Dua partai mendapat 4 kursi (IPKI dan Perti). Enam partai mendapat 2 kursi (PRN, Partai Buruh, GPPS, PRI, PPPRI, dan Murba). Sisanya, 12 partai, mendapat 1 kursi (Baperki, PIR Wongsonegoro, PIR Hazairin, Gerina, Permai, Partai Persatuan Dayak, PPTI, AKUI, PRD (bukan PRD modern), ACOMA dan R. Soedjono Prawirosoedarso).

DPR

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57
2.	Masyumi	7.903.886	20,92	57
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7.	Partai Katolik	770.740	2,04	6
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12.	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2
16.	Murba	199.588	0,53	2
17.	Baperki	178.887	0,47	1
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1
19.	Grinda	154.792	0,41	1
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1
21.	Persatuan Daya (PD)	146.054	0,39	1
22.	PIR Hazairin	114.644	0,30	1
23.	Partai Persatuan Tharikhah Islam (PPTI)	85.131	0,22	1

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
24.	AKUI	81.454	0,21	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
26.	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
28.	R. Soedjono Prawirisoedarso	53.306	0,14	1
29.	Lain-lain	1.022.433	2,71	-
Jumlah		37.785.299	100,00	257

Konstituante

No.	Partai>Nama Daftar	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,97	119
2.	Masyumi	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	2,80	16
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	2,61	16
7.	Partai Katolik	748.591	1,99	10
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	695.932	1,84	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,23	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,58	3
12.	Partai Buruh	332.047	0,88	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,40	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,35	2

No.	Partai>Nama Daftar	Jumlah Suara	Persen-tase	Jumlah Kursi
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,47	3
16.	Murba	248.633	0,66	4
17.	Baperki	160.456	0,42	2
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,43	2
19.	Grinda	157.976	0,42	2
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	164.386	0,43	2
21.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,45	3
22.	PIR Hazairin	101.509	0,27	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,20	1
24.	AKUI	84.862	0,22	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,10	1
26.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	143.907	0,38	2
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	55.844	0,15	1
28.	R. Soedjono Prawirisoedarso	38.356	0,10	1
29.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,09	1
30.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,08	1
31.	Radja Keprabonan	33.660	0,09	1
32.	Gerakan Banteng Republik Indonesis (GBRI)	39.874	0,11	1
33.	PIR NTB	33.823	0,09	1
34.	L.M. Idrus Effendi	31.988	0,08	1
35.	Lain-lain	426.856	1,13	-
Jumlah		37.837.105		514

Dekrit Presiden

Pemilu 1955 tidak dilanjutkan sesuai jadwal pada lima tahun berikutnya, 1960. Hal ini karena pada 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit

Presiden yang membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945.

Kemudian, pada 4 Juni 1960, Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955, setelah dewan legislatif itu menolak RAPBN yang diajukan pemerintah. Presiden Soekarno secara sepihak melalui Dekrit 5 Juli 1959 membentuk DPR-Gotong Royong (DPR-GR) dan MPR Sementara (MPRS) yang semua anggotanya diangkat presiden.

2. *Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 1971*

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1971 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 Juli 1971 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Provinsi ataupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia.

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya.

Hasil

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	Partai Katolik	603.740	1,10	3
2.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.308.237	2,39	10
3.	Partai Nahdlatul Ulama	10.213.650	18,68	58
4.	Partai Muslimin Indonesia (Parmusi)	2.930.746	5,36	24
5.	Golongan Karya (Golkar)	34.348.673	62,82	236
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	733.359	1,34	7
7.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba)	48.126	0,08	0
8.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	3.793.266	6,93	20
9.	Partai Islam (PERTI)	381.309	0,69	2
10.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	338.403	0,61	0
Jumlah		54.669.509	100,00	360

3. *Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 1977*

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1977

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1977 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 2 Mei 1977 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Provinsi ataupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1977-1982.

Pemilihan Umum ini diikuti dua partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu:

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP);
2. Golongan Karya (Golkar);
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya.

Hasil

Partai	Suara	%	Kursi
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	18.743.491	29,29	99
Golongan Karya (Golkar)	39.750.096	62,11	232
Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	5.504.751	8,60	29
Total suara	63.998.338	100%	360

4. *Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 1982*

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1982 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 4 Mei 1982 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Provinsi ataupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1982-1987.

Pemilihan Umum ini diikuti dua partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu:

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP);
2. Golongan Karya (Golkar);
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya.

Hasil

Partai	Suara	%	Kursi
Golongan Karya (Golkar)	48,334,724	64.34	242
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	20,871,880	27.78	94
Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	5,919,702	7.88	24
Total suara	75,126,306	100%	360

5. *Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 1987*

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1987 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 23 April 1987 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Provinsi ataupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1987-1992.

Pemilihan Umum ini diikuti dua partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu:

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP);
2. Golongan Karya (Golkar);
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya.

Hasil

Partai	Suara	%	Kursi
Golongan Karya (Golkar)	62,783,680	73.11	299
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	13,701,428	15.96	61
Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	9,384,708	10.93	40
Total suara	85,869,816	100%	400

6. *Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 1992*

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1992 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 Juni 1992 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Provinsi ataupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1992-1997.

Pemilihan Umum ini diikuti dua partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu:

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP);
2. Golongan Karya (Golkar);
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya.

Hasil

Partai	Suara	%	Kursi
Golongan Karya (Golkar)	66,599,331	68.10	282
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	16,624,647	17.00	62
Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	14,565,556	14.89	56
Total suara	97,789,534	100%	400

7. *Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 1997*

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1997 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 29 Mei 1997 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Tingkat I Provinsi ataupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) se-Indonesia periode 1997-2002. Pemilihan Umum ini merupakan yang terakhir kali diselenggarakan pada masa Orde Baru.

Pemilihan Umum ini diikuti dua partai politik dan 1 Golongan Karya, yaitu:

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP);
2. Golongan Karya (Golkar);
3. Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya. Pemilu ini diwarnai oleh aksi golput oleh Megawati Soekarnoputri, yang tersingkir sebagai Ketua Umum PDI yang tidak diakui rezim pemerintah waktu itu.

Hasil




Partai	Suara	%	Kursi
Golongan Karya (Golkar)	84.187.907	74,51	325
Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	25.340.028	22,43	89
Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	3.463.225	3,06	11
Total suara	112.991.150	100,00%	425

8. *Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 1999*

Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD Indonesia 1999

1997 ← 7 Juni 1999 → 2004

462 kursi Majelis Permusyawaratan Rakyat

	Partai pertama	Partai kedua	Partai ketiga
Partai	 PDI PERJUANGAN PDI-P	 Golongan Karya Golkar	 PPP
Pemilu terakhir	153 kursi, 33,12%	120 kursi, 25,97%	58 kursi, 12,55%
Suara rakyat	35.689.073	23.741.749	11.329.905
Persentase	33,74%	22,44%	10,71%
Kepemimpinan sebelum pemilu			
MPR & DPR: Harmoko (Golkar)			
Kepemimpinan baru			
MPR: Amien Rais (PAN) DPR: Akbar Tanjung (Golkar)			

9. *Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1999*

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1999 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 7 Juni 1999 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi ataupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 1999-2004.

Pemilihan Umum ini merupakan yang pertama kali diselenggarakan setelah runtuhnya Orde Baru dan yang terakhir kalinya diikuti oleh Provinsi Timor Timur.

Pemilihan Umum ini diikuti oleh 48 partai politik, yang mencakup hampir semua spektrum arah politik (kecuali komunisme

yang dilarang di Indonesia). Penentuan kursi dilakukan secara proporsional berdasarkan persentase suara nasional.

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi	Persentase
1.	Partai Indonesia Baru	192.712	0,18%	0	0,00%
2.	Partai Kristen Nasional Indonesia	369.719	0,35%	0	0,00%
3.	Partai Nasional Indonesia	377.137	0,36%	0	0,00%
4.	Partai Aliansi Demokrat Indonesia	85.838	0,08%	0	0,00%
5.	Partai Kebangkitan Muslim Indonesia	289.489	0,27%	0	0,00%
6.	Partai Ummat Islam	269.309	0,25%	0	0,00%
7.	Partai Kebangkitan Ummat	300.064	0,28%	1	0,22%
8.	Partai Masyumi Baru	152.589	0,14%	0	0,00%
9.	Partai Persatuan Pembangunan	11.329.905	10,71%	58	12,55%
10.	Partai Syarikat Islam Indonesia	375.920	0,36%	1	0,22%
11.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	35.689.073	33,74%	153	33,12%
12.	Partai Abul Yatama	213.979	0,20%	0	0,00%
13.	Partai Kebangsaan Merdeka	104.385	0,10%	0	0,00%
14.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	550.846	0,52%	5	1,08%
15.	Partai Amanat Nasional	7.528.956	7,12%	34	7,36%
16.	Partai Rakyat Demokratik	78.730	0,07%	0	0,00%
17.	Partai Syarikat Islam Indonesia 1905	152.820	0,14%	0	0,00%
18.	Partai Katolik Demokrat	216.675	0,20%	0	0,00%
19.	Partai Pilihan Rakyat	40.517	0,04%	0	0,00%
20.	Partai Rakyat Indonesia	54.790	0,05%	0	0,00%
21.	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi	456.718	0,43%	1	0,22%
22.	Partai Bulan Bintang	2.049.708	1,94%	13	2,81%
23.	Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia	61.105	0,06%	0	0,00%

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi	Persentase
24.	Partai Keadilan	1.436.565	1,36%	7	1,51%
25.	Partai Nahdlatul Ummat	679.179	0,64%	5	1,08%
26.	Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis	365.176	0,35%	1	0,22%
27.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	328.654	0,31%	1	0,22%
28.	Partai Republik	328.564	0,31%	0	0,00%
29.	Partai Islam Demokrat	62.901	0,06%	0	0,00%
30.	Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen	345.629	0,33%	1	0,22%
31.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak	62.006	0,06%	0	0,00%
32.	Partai Demokrasi Indonesia	345.720	0,33%	2	0,43%
33.	Partai Golongan Karya	23.741.749	22,44%	120	25,97%
34.	Partai Persatuan	655.052	0,62%	1	0,22%
35.	Partai Kebangkitan Bangsa	13.336.982	12,61%	51	11,03%
36.	Partai Uni Demokrasi Indonesia	140.980	0,13%	0	0,00%
37.	Partai Buruh Nasional	140.980	0,13%	0	0,00%
38.	Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong	204.204	0,19%	0	0,00%
39.	Partai Daulat Rakyat	427.854	0,40%	2	0,43%
40.	Partai Cinta Damai	168.087	0,16%	0	0,00%
41.	Partai Keadilan dan Persatuan	1.065.686	1,01%	4	0,87%
42.	Partai Solidaritas Pekerja	49.807	0,05%	0	0,00%
43.	Partai Nasional Bangsa Indonesia	149.136	0,14%	0	0,00%
44.	Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia	364.291	0,34%	1	0,22%
45.	Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia	180.167	0,17%	0	0,00%
46.	Partai Nasional Demokrat	96.984	0,09%	0	0,00%

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi	Persentase
47.	Partai Umat Muslimin Indonesia	49.839	0,05%	0	0,00%
48.	Partai Pekerja Indonesia	63.934	0,06%	0	0,00%
Jumlah		105.786.661	100,00%	462	100,00%




10. Pemilihan Umum Legislatif Indonesia 2004

Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Indonesia 2004

1999 ← 5 April 2004 → 2009

678 kursi Majelis Permusyawaratan Rakyat

(Dewan Perwakilan Rakyat: 550; Dewan Perwakilan Daerah: 128)

	Partai pertama	Partai kedua	Partai ketiga
Partai	 Golkar	 PDI PERJUANGAN PDI-P	 PKB
Pemilu terakhir	120 kursi, 22,44%	153 kursi, 33,74%	51 kursi, 12,61%
Kursi dimenangkan	128	109	52
Perubahan kursi	+8	-44	+1
Suara rakyat	24.480.757	21.026.629	11.989.564
Persentase	21,58%	18,53%	10,57%
Kepemimpinan sebelum pemilu			
MPR: Amien Rais (PAN) DPR: Akbar Tanjung (Golkar)			
Kepemimpinan baru			
MPR: Hidayat Nu Wahid (PKS) DPR: Agung Laksono (Golkar) DPD: Ginandjar Kartasasmita			

11. Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2004

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 128 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi ataupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009.

Hasil akhir pemilu menunjukkan bahwa Golkar mendapat suara terbanyak. Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dua partai terbaru dalam pemilu ini, mendapat 7,45% dan 7,34% suara.

Hasil pemilu ini menentukan partai politik yang dapat mencalonkan kandidatnya untuk pemilu presiden 2004 pada 5 Juli. Hanya partai yang memperoleh 5% *popular vote* atau 3% kursi di DPR yang dapat mencalonkan kandidatnya. Partai yang tidak memenuhi kriteria tersebut harus bergabung dengan partai lain untuk memenuhi salah satu kriteria.

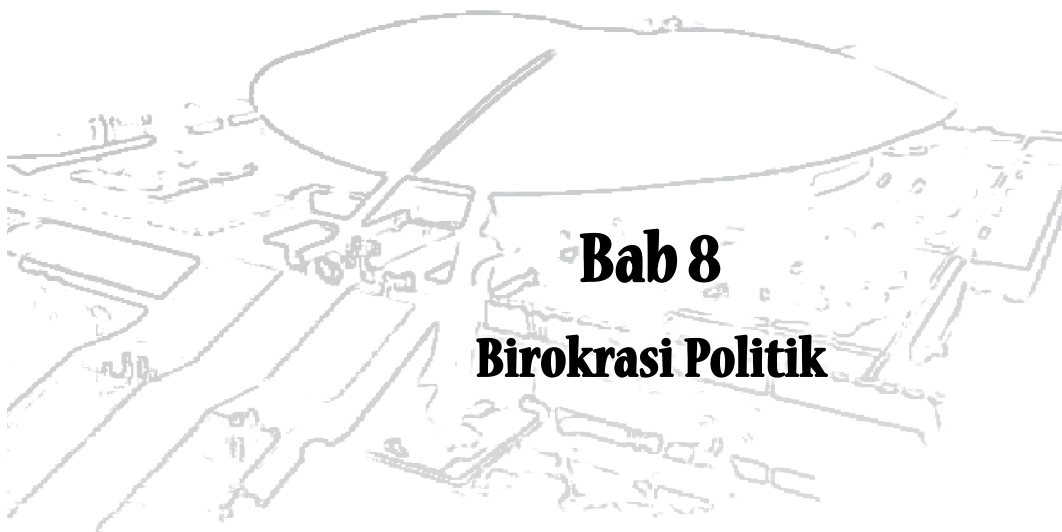
Proses penghitungan suara berlangsung selama sebulan dan hasil akhir diumumkan pada 5 Mei. Dari 148.000.369 pemilih terdaftar, 124.420.339 menggunakan hak pilihnya (84,06%). Dari total jumlah suara, 113.462.414 suara (91,19%) dinyatakan sah dan 10.957.925 tidak sah. Di DPR, Golkar mendapat kursi terbanyak. Namun, 14 dari 24 partai menolak hasil pemilu dengan tuduhan penghitungan suara yang tidak teratur.

No.	Partai	Jumlah Suara	Persen-tase	Jumlah Kursi	Persen-tase	Keterangan
1.	Partai Golongan Karya	24.480.757	21,58%	128	23,27%	Lolos
2.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	18,53%	109	19,82%	Lolos
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	10,57%	52	9,45%	Lolos
4.	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	8,15%	58	10,55%	Lolos

No.	Partai	Jumlah Suara	Persen-tase	Jumlah Kursi	Persen-tase	Keterangan
5.	Partai Demokrat	8.455.225	7,45%	55*	10,00%	Lolos
6.	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7,34%	45	8,18%	Lolos
7.	Partai Amanat Nasional	7.303.324	6,44%	53*	9,64%	Lolos
8.	Partai Bulan Bintang	2.970.487	2,62%	11	2,00%	Lolos
9.	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2,44%	14*	2,55%	Lolos
10.	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	2,13%	13*	2,36%	Lolos
11.	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2,11%	2	0,36%	Lolos
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1,26%	1	0,18%	Lolos
13.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	1,16%	4*	0,73%	Lolos
14.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1,08%	0*	0,00%	Tidak lolos
15.	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95%	0	0,00%	Tidak lolos
16.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	923.159	0,81%	1	0,18%	Lolos
17.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	895.610	0,79%	0	0,00%	Tidak lolos
18.	Partai Pelopor	878.932	0,77%	3*	0,55%	Lolos
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	0,75%	1	0,18%	Lolos
20.	Partai Merdeka	842.541	0,74%	0	0,00%	Tidak lolos
21.	Partai Sarikat Indonesia	679.296	0,60%	0	0,00%	Tidak lolos
22.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0,59%	0	0,00%	Tidak lolos
23.	Partai Persatuan Daerah	657.916	0,58%	0	0,00%	Tidak lolos
24.	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.397	0,56%	0	0,00%	Tidak lolos
Jumlah		113.462.414	100,00%	550	100,00%	

Sumber: Ananta, Arifin & Suryadinata 2005, hlm. 22.

Catatan: Tanda * berarti jumlah kursi diubah setelah Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sengketa mengenai hasil pemilu.



Bab 8

Birokrasi Politik

A. Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi

Konsep birokrasi dimunculkan oleh M. De Gourney. Melalui surat tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baran de Grim, merujuk pada gagasan Gourney yang mengeluhkan tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri. De Gourney menyebutkan kecenderungan itu sebagai penyakit yang disebutnya *bureaumania*.

Ide tentang birokrasi bukan sesuatu yang baru. Keluhan atas pemerintah pun bukan hal baru. Machiavelli, misalnya menasihati pangeran dan memintanya untuk memilih menteri yang cakap dan menggaji mereka dengan layak agar mereka tidak mencari penghasilan dari sumber lain.

Sejak kemunculan gagasan De Gourney, istilah birokrasi diadopsi secara luas dalam kamus politik di Eropa selama abad ke-18. Istilah Prancis, *Bureaucratie* ini, dengan cepat diadopsi dalam makna yang sama di Jerman dengan sebutan *kureaukratie* (kemudian menjadi *burokratie*), di Italia menjadi *burocrazia* dan Inggris menjadi *bureaucracy*.

Derivasi dari istilah birokrasi juga berkembang secara luar biasa selepas periode De Gourney. Muncul istilah birokrat, birokratis, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi. Kamus Prancis, 1798, mendefinisikan birokrasi sebagai kekuasaan, pengaruh dari pemimpin dan staf biro pemerintahan (*Governmental bureaux*). Adapun Kamus

Jerman edisi 1813 merumuskan birokrasi sebagai kewenangan atau kekuasaan, yang departemen pemerintahan dan cabangnya merebutnya dari warga negara bagi diri mereka sendiri. Padahal istilah dasarnya adalah *bureau*, artinya meja tulis, yang bermakna tempat pejabat bekerja.

Meskipun demikian, penggunaan awal sekaligus penyebarluasan istilah birokrasi justru dilakukan novelis, Balsac, salah seorang yang paling bertanggung jawab dan konsisten dalam penyebaran istilah ini melalui novelnya *Les Employes* (1836).

Kemudian diadopsi sebagai konsep yang serius oleh Frederic Le Play pada 1864, ketika ia membicarakan birokratisme, yaitu tingkah laku dan sepak terjang dari pejabat profesional yang merugikan warga negara. Karenanya, Le Play – sosialis besar Prancis – harus meminta maaf atas penggunaan istilah hibrida yang diciptakan dalam novel ringan.

Konsep birokrasi ini meluas ke Inggris melalui terjemahan karya berbahasa Jerman. Karya Gorres '*Germany and the Revolution*' (1819) diterjemahkan ke bahasa Inggris dalam dua versi yang berbeda pada 1820. Istilah *bureau-kratisch* dihindari untuk diterjemahkan sebagai *bureaucratic*. Sementara pada terjemahan surat perjalanan seorang pangeran (1832) disebutkan, birokrasi telah menggantikan tempat dari aristokrasi dan kemungkinan besar akan segera menjadi sama posisinya. Pada perkembangan selanjutnya, kamus berikutnya mulai menyebutkan istilah ini. Spencer juga mulai menulisnya dalam bukunya tentang birokrasi dengan mengacu pada Prancis (Pembina Kagama Kalsel, Banjarmasin).

B. Pengertian Birokrasi

Birokrasi yang dalam bahasa Inggris, *bureaucracy*, berasal dari kata *bureau* (berarti: meja) dan *cratein* (berarti: kekuasaan), dimaksudkan adalah kekuasaan berada pada orang-orang yang di belakang meja.

Jika mendengar kata birokrasi, yang ada dalam benak pikiran adalah prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah biaya yang serba mahal (*hight cost*). Anggapan ini tidaklah dapat disalahkan seluruhnya sebab apabila

orang-orang yang duduk di belakang meja taat pada prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, birokrasi akan berjalan lancar dan “biaya tinggi” akan dapat dihindarkan.

Untuk mengeliminasi pemikiran demikian, berikut ini akan diuraikan pendapat para ahli mengenai definisi birokrasi.

1. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984), birokrasi “dimaksudkan untuk mengorganisasikan secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang”.
2. Blau dan Page (1956) mengemukakan birokrasi “sebagai tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang”. Jadi, menurut Blau dan Page, birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif meskipun kadangkala dalam pelaksanaannya birokratisasi sering mengakibatkan adanya ketidakefisienan.
3. Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah “tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparaturnya pemerintahan”.
4. Dengan mengutip Blau dan Meyer, Dwijowijoto (2004) menjelaskan bahwa “birokrasi adalah lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik dan buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar”.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, dapat dirumuskan bahwa birokrasi adalah prosedur yang efektif dan efisien yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi sesuai dengan tujuan yang telah disepakati dalam sebuah organisasi/ instansi/ lembaga berada.

C. Karakteristik Birokrasi

Seperti halnya telah diuraikan di atas bahwa birokrasi dimaksudkan sebagai kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena segala sesuatunya diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Sekalipun demikian, diharapkan pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) yang khusus.

Sebagaimana dinyatakan oleh Blau dan Page, bahwa birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar. Hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar, seperti organisasi pemerintahan karena pada organisasi pemerintahan, segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal. Banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi menyebutkan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dalam birokrasi adalah (Syafiie, 2004: 90):

1. kerja yang ketat pada peraturan (*rule*);
2. tugas yang khusus (spesialisasi);
3. kaku dan sederhana (*zakelijk*);
4. penyelenggaraan yang resmi (formal);
5. pengaturan dari atas ke bawah (hierarkis) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi;
6. berdasarkan logika (rasional);
7. tersentralistik (otoritas);
8. taat dan patuh (*obedience*);
9. tidak melanggar ketentuan (*discipline*);
10. terstruktur (sistematis);
11. tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari suatu birokrasi. Karakteristik tersebut perlu dimiliki oleh para birokrat (pegawai negeri sipil) agar tugas-tugas administrasi

yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai dengan yang direncanakan. Dengan demikian, pendapat sebagian masyarakat selama ini yang cenderung negatif paling tidak dapat diluruskan.

Menurut Blau dan Page, prinsip dasar dan karakteristik ideal birokrasi, meliputi *rule*, spesialisasi, *zakelijk*, formal, hierarkis, rasional, otoritas, kepatuhan, disiplin, sistematis, dan impersonal.

D. Tipe Ideal Birokrasi

Dengan mengutip pendapat Max Weber seorang sosiolog Jerman, Tjokroamidjojo (1984: 72-73) mengemukakan tipe ideal struktur birokrasi, yaitu sebagai berikut.

1. Prinsip pembagian kerja

Kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dibagi dalam cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas ini, pelaksanaan pekerjaan yang dilaksanakan tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan akan dilaksanakan dengan tanggung jawab penuh dan efektif.

2. Struktur hierarkis

Pengorganisasian jabatan mengikuti prinsip hierarkis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.

3. Aturan dan prosedur

Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada suatu sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin keragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat jumlah orang yang terlibat di dalamnya.

4. *Prinsip netral (tidak memihak)*

Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban di dalam semangat "*formalistic impersonality*" (formal nonpribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini seorang pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan cara ini, prakondisi untuk sikap tidak memihak dan untuk efisiensi.

5. *Penempatan didasarkan atas karier*

Penempatan kerja dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Dalam suatu organisasi birokrasi, penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karier. Ada sistem promosi, atas dasar senioritas, prestasi, atau keduanya. Kebijakan kepegawaian ini dimaksudkan untuk meningkatkan loyalitas pada organisasi dan tumbuhnya "*esprit de corps*" atau jiwa korps di antara para anggotanya.

6. *Birokrasi murni*

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari suatu organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokasinya.

Menurut Sondang P. Siagian, paradigma birokrasi yang ideal, agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan perlu selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi itu dikelola berdasarkan prinsip organisasi yang sehat, yaitu sebagai berikut.

- a. Organisasi. Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.
- b. Kejelasan misi. Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional dalam segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang

harus dilaksanakannya, baik yang sifatnya pengaturan yang selalu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dioperasionalkan secara transparan, maupun dalam berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan tepat, ramah, cepat, sekaligus akurat.

- c. Kejelasan fungsi. Sebagai paradigma, fungsi merupakan perincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan hal-hal tertentu yang menjadi tanggung jawab fungsional suatu instansi. Hal ini sangat penting karena merupakan upaya untuk menjamin bahwa:
 - 1) dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi dalam arti satu fungsi diselenggarakan oleh lebih dari satu instansi;
 - 2) tidak ada fungsi yang terabaikan karena tidak jelas induknya;
 - 3) menghilangkan persepsi tentang adanya fungsi yang penting, kurang penting, dan tidak penting;
 - 4) jelas bagi birokrasi itu sendiri dan bagi masyarakat siapa yang menjadi kelompok clientele instansi yang sama.
- d. Kejelasan aktivitas. Aktivitas birokrasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan tugas fungsi suatu satuan kerja dalam birokrasi. Pentingnya prinsip ini mendapat perhatian terletak pada kenyataan bahwa setiap kali para anggota birokrasi terlihat dalam aktivitas yang mubazir, setiap itu pula terjadi pemborosan. Padahal, karena terbatasnya sarana, prasarana, waktu, dan dana yang tersedia, pemborosan merupakan tindakan yang tidak pernah dapat dibenarkan.
- e. Kesatuan arah. Merupakan kenyataan bahwa jajaran birokrat terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada berbagai pihak di luar birokrasi, yaitu masyarakat luas maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan. Bahkan, banyak kegiatan tersebut bersifat spesialisik, bergantung pada tuntutan dan kepentingan pihak-pihak yang harus dilayani. Akan tetapi, beragam aktivitas tersebut tetap harus diarahkan pada satu

titik kulminasi tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

- f. Kesatuan perintah. Salah satu wewenang yang dimiliki oleh setiap orang yang menduduki jabatan manajerial adalah memberikan perintah kepada para bawahannya. Perintah bisa saja berupa larangan agar bawahan tersebut tidak melakukan suatu tindakan tertentu. Penerapan prinsip satu perintah didasarkan pada pendapat “satu anak tangga ke bawah”. Artinya setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada para bawahan langsungnya. Dengan pendekatan dua hal tercapai, yaitu:
 - 1) penerima perintah tidak akan bingung tentang makna perintah yang diterimanya;
 - 2) pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui, satu hal yang secara psikologis dapat berdampak negatif.
- g. Formalisasi. Formalisasi adalah penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang memang dapat dibakukan. Dalam suatu birokrasi diperlukan formalisasi yang tinggi karena dengan demikian terdapat kriteria kinerja yang seragam untuk semua kegiatan yang sejenis. Manfaatnya bukan hanya dalam mengukur kinerja para pegawai yang penting untuk penilaian dalam rangka evaluasi para pegawai untuk promosi, alih tugas, alih wilayah, melainkan juga untuk pengenaan sanksi disiplin.
- h. Desentralisasi. Pendelegasian wewenang adalah penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya mencegah adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu. Dengan kata lain, jangan sampai terjadi sentralisasi yang berlebihan.

Dalam kaitan ini, harus ditekankan bahwa ada hal-hal tertentu yang dilakukan dengan pendekatan sentralisasi, terutama dalam suatu negara kesatuan. Beberapa contoh yang sifatnya nasional, seperti perumusan kebijaksanaan dasar, pola perencanaan, pola organisasi, dan pola pengawasan. Bahkan, di negara berbentuk federasi sekali pun, ada kegiatan yang merupakan “urusan” pemerintah federal, seperti pertahanan dan keamanan, serta

hubungan luar negeri. Para pejabat dan petugas di lapangan bekerja atas pola yang telah ditetapkan secara nasional.

- i. Keseimbangan wewenang dan tanggung jawab. Jika wewenang dapat diartikan sebagai hak menyuruh atau melarang orang lain melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang. Keduanya harus dimiliki secara berimbang oleh setiap anggota, terutama para pejabat.

E. Etika Birokrasi

Etika merupakan norma-norma moral yang menjadi pegangan seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya atau kumpulan asas atau nilai moral. Untuk menjadi pegangan atau rujukan seseorang atau suatu kelompok tersebut, nilai-nilai moral tersebut diwujudkan dalam bentuk kode etik, misalnya kode etik kedokteran, kode etik pers/jurnalistik, kode etik kehakiman, dan sebagainya.

Adapun birokrasi menurut Dwijowijoto (2004) dalam praktik dijabarkan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Ismani (2001) mengemukakan bahwa apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan dan pembangunan, birokrasi berkenaan dengan kelembagaan, aparat dan sistem serta prosedur dalam kegiatan yang dilaksanakan demi kepentingan umum dan masyarakat. Dalam makna ini, menurut Yahya Muhaimin (1991), birokrasi sebagai keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu. Dari keseluruhan yang dikemukakan di atas dapat dirumuskan bahwa etika birokrasi adalah *"Norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat"*.

Dengan demikian, aparat pemerintah seharusnya mempunyai pedoman dan penuntun dalam sikap dan perilaku sehingga birokrasi menjadi bersih dinamis dan bertanggung jawab. Dalam hal ini tidak cukup hanya tanggung jawab secara yuridis formal, tetapi juga tanggung jawab secara moral.

Dengan kata lain, birokrasi pada prinsipnya tidak dibuat sulit selama dalam prosesnya dapat dibuat mudah. Adapun dalam praktiknya ada saja dari oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi ini untuk kepentingan sesaat untuk dirinya. Tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan. Hal seperti ini, dalam fenomena pelaksanaan birokrasi mulai kalangan pegawai rendah sampai kalangan pejabat, masih banyak terjadi “penyelewengan” birokrasi.

Prinsip dasar birokrasi adalah proses waktu pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilaku para pegawai ramah dan sopan, ini yang selalu harus dijaga serta dilaksanakan tanpa mengenal pamrih. Dengan sendirinya, orang yang dilayani pun akan melakukan hal yang sama atas kepuasan pelayanan karena para pelaksana birokrasi memegang prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi.

F. Pelaksanaan Etika Birokrasi

Birokrasi merupakan organisasi-organisasi yang didirikan secara resmi dan dibentuk untuk memaksimumkan efisiensi administrasi dalam pemerintahan dan pembangunan yang menyangkut kelembagaan, aparat, sistem, dan prosedur dalam melaksanakan kegiatan demi kepentingan umum atau masyarakat. Organisasi-organisasi tersebut terdiri atas kelembagaan, aparat, sistem dan prosedur merupakan suatu kelompok khusus dalam masyarakat yang memiliki cita-cita dan nilai-nilai bersama, selain itu juga sebagai suatu kelompok yang mempunyai kekuasaan tersendiri dan karena itu mempunyai tanggung jawab yang khusus.

Etika birokrasi terus dikembangkan dalam penyelenggaraan negara dengan dicantumkannya dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 pada salah satu misi, yaitu: “mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, peka, dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat di seluruh wilayah negara Indonesia”, selain itu juga pada Bab II tentang Arah Kebijakan Pembangunan poin (d), yaitu meningkatkan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip *good governance*”, dan pada Bab III tentang Program Pokok

Pembangunan poin (1), yaitu: Program Penerapan Prinsip-prinsip Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*), tujuan dari program ini adalah untuk mengurangi dan menghilangkan penyalahgunaan kewenangan dalam birokrasi serta untuk menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang baik”.

Penerapan etika birokrasi dalam pemerintahan dituangkan ke dalam kode etik Pegawai Negeri Sipil dalam PP nomor 42 tahun 2004 dan Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003. Secara khusus, di lingkungan Departemen Keuangan beberapa unit telah memiliki kode etik pegawai, yaitu Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Pajak, dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sedangkan beberapa unit lainnya sedang menyusun kode etik pegawai antara lain; Direktorat Surat Utang Negara pada Ditjen Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara, Badan Pengawas Pasar Modal.

Ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan etika birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Dasar Hukum ditetapkannya Etika Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:
 - a. Pasal 5 ayat (2), pasal 27 ayat (1), dan pasal 28 dalam Undang-undang Dasar 1945.
 - b. Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 tahun 1999.
 - c. Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
2. Setiap jenis pekerjaan, pada dasarnya menuntut tanggung jawab, yang berbeda hanya besar kecil ukuran dan ruang

lingkup dari tanggung jawab tersebut. Semakin rendah posisi/jabatan seseorang dalam organisasi, semakin kecil ruang lingkup dan ukuran atas tanggung jawabnya.

3. Demikian pula dengan jabatan, dalam organisasi apa pun termasuk organisasi pemerintah, tidak bisa dilepaskan dari peran pejabat dalam organisasi tersebut. Oleh karena itu, setiap pejabat dalam organisasi pemerintah mulai dari level *eselon IV*, *eselon III sampai dengan eselon I*, tentunya terikat pada hal-hal yang berkaitan dengan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan sesuai dengan posisi dan jabatannya. Ketentuan-ketentuan tersebut dijabarkan dalam kode etik pegawai.
4. Pada umumnya, penyusunan kode etik minimal didasari oleh empat aspek pertimbangan sebagai berikut:

- a. Profesionalisme

Keahlian khusus yang dimiliki oleh seseorang, baik yang diperolehnya dari pendidikan formal (dokter, akuntan, pengacara, dan lain-lain), dari bakat (penyanyi, pelukis, pianis, dan lain-lain), maupun dari kompetensi mengerjakan sesuatu (direktur, pegawai, pejabat, dan lain-lain).

- b. Akuntabilitas

Kesanggupan seseorang untuk mempertanggungjawabkan apa pun yang dilakukannya berkaitan dengan profesi serta perannya sehingga ia dapat dipercaya. Misalnya seorang auditor yang memeriksa laporan keuangan sebuah perusahaan. Ia harus dapat mempertanggungjawabkan hasil pemeriksaan yang dibuatnya sesuai dengan kondisi perusahaan yang sebenarnya.

- c. Menjaga kerahasiaan

Sebuah kemampuan memelihara kepercayaan dengan bersikap hati-hati dalam memberikan informasi. Seorang profesional harus mampu menyeleksi hal-hal yang bisa diinformasikan kepada umum dan informasi yang perlu

disimpan sebagai sebuah kerahasiaan. Hal ini dilakukan demi menjaga reputasi sebuah perusahaan dan profesi yang dijabatnya. Misalnya seorang konsultan merupakan orang kepercayaan sebuah perusahaan, ia bisa mengetahui seluruh seluk-beluk perusahaan tersebut, tetapi harus menjaga informasi yang dimilikinya agar tidak sampai ke pihak luar yang tidak berkepentingan.

d. Independensi

Sikap netral, tidak memihak salah satu pihak, menyadari batasan-batasan dalam mengungkapkan sesuatu juga merupakan salah satu pertimbangan kode etik. Misalnya, untuk mendamaikan dua pihak yang berselisih dan merugikan perusahaan. Seorang manajer yang bisa menjaga sikap independennya akan lebih dipercaya kedua belah pihak sehingga akan sangat membantu dalam penyelesaian kasus perselisihan yang dihadapinya.

Prinsip lain yang juga bisa dijadikan parameter dalam pelaksanaan birokrasi dapat merujuk pada prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi:

1. partisipasi masyarakat;
2. tegaknya supremasi hukum;
3. transparansi;
4. kepedulian kepada *stakeholder*;
5. berorientasi kepada konsensus;
6. kesetaraan;
7. efektivitas dan efisiensi;
8. akuntabilitas;
9. visi strategis.

G. Pelaksanaan Birokrasi Indonesia

Sejarah birokrasi di Indonesia memiliki raport buruk, khususnya semasa Orde Baru yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik.

Imbas dari itu semua, masyarakat harus membayar biaya yang mahal. Ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa fakta empiris rusaknya layanan birokrasi. Lebih dari itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu *causa prima* terhadap maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintah sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan opini bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan.

Mengutip catatan guru besar ilmu politik Universitas Airlangga, Ramlan Surbakti, mengenai fenomena birokrasi di Indonesia, kewenangan besar dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan daripada pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar saja jika kemudian birokrasi lebih dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat daripada sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat.

Fenomena itu terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk hanya sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai pangreh praja daripada pamong praja. Bahkan, terjadi politisasi birokrasi.

Pascareformasi pun, para pejabat politik yang kini menjabat dalam birokrasi pemerintah ingin melestarikan budaya tersebut dengan mengaburkan antara pejabat karier dan nonkarier. Sikap mental seperti ini membawa birokrasi pemerintahan Indonesia kembali pada kondisi birokrasi pemerintahan pada masa Orde Baru. Bahkan, kemunculan RUU Administrasi Pemerintahan saat ini turut mendapat respons yang cukup agresif dari para pejabat politik melalui fraksi-fraksi di DPR yang berusaha mengakomodasikan kepentingan jabatan politik mereka untuk menduduki jabatan birokrasi.

1. *Kesatuan Persepsi tentang Misi Birokrasi*

Keberadaan birokrasi dalam suatu negara adalah demi tercapainya tujuan nasional negara. Tujuan nasional ini tertuang dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Agar peranan yang sangat penting ini dapat dimainkan secara tepat, semua anggota birokrasi harus memiliki persepsi yang sama tentang tugas pokok yang harus diembannya. Interpretasi yang tidak seragam tentang hakikat misi tersebut akan berakibat pada persepsi yang berbeda-beda yang justru menjurus pada menonjolnya kepentingan pribadi atau kelompok-kelompok tertentu dalam birokrasi. Jika hal itu terjadi, kegiatan birokrasi akan bersifat *self-serving* karena bukan lagi pengabdian pada pemerintah, bangsa, dan negara.

a. *Mekanisme Perencanaan*

Ada dua jenis pola perencanaan. Pertama adalah perencanaan terpusat yang dilaksanakan oleh semua jajaran birokrasi. Perencanaan terpusat biasanya menggunakan pendekatan “dari atas ke bawah” (*top-down approach*).

Kelemahan pola ini terletak pada:

- 1) Satuan-satuan kerja dalam birokrasi tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan.
- 2) Kondisi nyata dan objektif di lapangan, terutama dalam hal potensi, ciri khusus dan permasalahan spesifik, belum tentu diperhitungkan secara memadai.
- 3) Kemungkinan pendekatan yang stereotip dapat menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan rencana yang ditetapkan.

Pola perencanaan terpusat seperti itu kini semakin ditinggalkan dan yang semakin banyak dianut adalah perencanaan dengan pendekatan “dari bawah ke atas” (*bottom-up approach*). Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa upaya pencapaian tujuan nasional berlangsung lebih mulus dengan pendekatan ini karena kelemahan-kelemahan yang *inherent* melekat pada perencanaan terpusat dapat diatasi.

Hanya sering terbukti bahwa keterampilan teknis menyusun rencana tidak selalu dimiliki oleh aparat di satuan-satuan kerja di lingkungan birokrasi, terutama di daerah-daerah. Oleh karena itu, dalam rangka pengembangan sistem kerja, diselenggarakan pula program pendidikan dan pelatihan dalam bidang ini agar satuan-satuan kerja yang bersangkutan memiliki kemampuan yang memadai untuk menyusun rencana yang baik.

b. *Formalisasi Kegiatan Sejenis*

Di bagian lain tulisan ini telah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan formalisasi adalah pembakuan tata cara kerja sejenis sehingga jelas diketahui prosedur yang seharusnya ditempuh dalam penyelesaian suatu tugas.

Dengan kata lain, dalam birokrasi diperlukan *standard operating procedures* (SOP) yang sangat bermanfaat, tidak hanya dalam mengukur (menilai) kinerja seseorang, tetapi juga sebagai acuan bagi masyarakat yang berinteraksi dengan suatu instansi tertentu. Artinya, suatu "SOP" berperan sebagai "peraturan permainan" yang berlaku tidak hanya bagi birokrasi dalam menjalankan fungsi dan kegiatannya, tetapi juga bagi masyarakat yang memerlukan pelayanan tertentu.

c. *Mekanisme Koordinasi*

Berangkat dari pendekatan kesisteman, pelaksanaan berbagai kegiatan suatu birokrasi menuntut koordinasi yang mantap. Hal ini merupakan suatu *conditio sine qua non* karena pada analisis terakhir, keberhasilan pemerintah menjalankan roda pemerintahan tidak diukur dari keberhasilan suatu instansi tertentu, tetapi karena keberhasilan seluruh jajarannya. Artinya, penyelenggaraan berbagai tugas fungsional masing-masing instansi harus didasarkan pada prinsip sinergi. Rumus yang berlaku adalah bahwa penjumlahan hasil kinerja keseluruhan lebih besar dari jumlah kinerja dari instansi yang bekerja secara sendiri-sendiri.

Meskipun semua orang sependapat bahwa koordinasi sangat penting, upaya mewujudkannya sering mengalami kendala, baik yang bersifat teknis, persepsi maupun keperilakuan.

Secara teknis, koordinasi sering sulit dilakukan karena kenyataan memang menunjukkan bahwa tidak sedikit aktivitas berbagai satuan dalam birokrasi bersifat teknis spesialistik yang menuntut keterampilan teknis yang spesifik, sarana dan prasarana khusus, bahkan ditujukan pada masyarakat khusus tertentu. Karena hal-hal yang bersifat khas itu, sering berbagai pihak merasa bahwa koordinasi sukar atau malah tidak perlu dilaksanakan.

Akan tetapi, selain pertimbangan-pertimbangan teknis yang telah dibahas di muka, terdapat pada masalah persepsi yang agaknya kurang tepat. Yang dimaksud adalah pandangan bahwa fungsi instansi tempat seseorang berkaryalah fungsi yang terpenting. Pandangan demikian dikatakan tidak tepat karena ditinjau dan kepentingan nasional, tidak ada satu instansi yang lebih penting dari instansi-instansi lainnya. Persepsi lain yang berakibat pada sulitnya koordinasi yang mantap diwujudkan adalah bahwa apabila suatu instansi dikoordinasikan oleh instansi lain, terjadi pengurangan wewenang instansi tersebut. Padahal, tidak demikian halnya. Dalam teori organisasi dikenal prinsip yang disebut "fungsionalisasi". Dalam praktik, fungsi ini berarti bahwa bagaimana pun pengorganisasian dilakukan dan struktur organisasi apa pun yang digunakan, setiap satuan kerja mempunyai tanggung jawab fungsional tertentu. Fungsionalisasi dimaksudkan untuk berbagai kepentingan, seperti:

- 1) karena tuntutan beban kerja,
- 2) untuk menjamin bahwa semua fungsi yang harus diselenggarakan jelas terlihat menjadi tanggung jawab instansi mana,
- 3) untuk menghilangkan tumpang tindih atau duplikasi, dan
- 4) untuk meningkatkan efisien dan efektivitas kerja.

Karena kenyataan menunjukkan bahwa penyelesaian satu tugas, yang sangat spesialistik sekali pun, memerlukan interaksi dengan dukungan instansi lain, dan koordinasi diperlukan. Oleh karena itu, fungsionalisasi memberi arahan bahwa dalam hal koordinasi instansi yang paling bertanggung jawab secara fungsional adalah yang bertindak selaku koordinator. Jadi, tidak ada kaitannya dengan berkurangnya wewenang apabila satu instansi dikoordinasikan oleh instansi lain.

Koordinasi juga sulit terwujud sebagai akibat perilaku para penyelenggara kegiatan tertentu. Maksudnya adalah perilaku yang dikotomis yang dalam kenyataan sering menampakkan diri pada cara berpikir dan bertindak yang berkotak-kotak. Artinya penolakan pada pendekatan kesisteman.

Di samping pengembangan sistem kerja yang diarahkan pada pendekatan proses, pengembangan sistem juga diarahkan pada berbagai bidang kegiatan, seperti sumber daya manusia, bidang keuangan, dan bidang logistik.

2. *Bidang Sumber Daya Manusia*

Salah satu perkembangan yang sangat menarik untuk disimak dalam praktik administrasi, baik yang menyangkut administrasi negara maupun administrasi niaga, yaitu semakin ditinggalkannya istilah kepegawaian dan semakin sering digunakannya istilah sumber daya manusia.

Praktik tersebut bukan sekadar pergantian istilah dalam mengelola tenaga kerja, melainkan juga karena berbagai alasan yang bersifat fundamental, antara lain sebagai berikut.

- a. Semakin meningkatnya kesadaran tentang posisi sentral manusia dalam organisasi yang karena harkat dan martabatnya tidak lagi diperlakukan hanya sebagai salah satu alat produksi dalam menghasilkan barang atau jasa.
- b. Bahwa dalam karya seseorang yang menjadi tujuannya bukan sekadar mencari nafkah, melainkan juga meningkatkan mutu hidupnya yang berarti bukan hanya penghasilan materi (finansial) yang diharapkannya, melainkan juga berbagai kebutuhannya sebagai insan yang mempunyai harga diri.
- c. Karya seseorang dewasa ini semakin dikaitkan dengan konsep kemandirian dalam arti merupakan upaya individual mengurangi ketergantungan pada orang lain dalam pemenuhan berbagai kebutuhan hidupnya.
- d. Perlu tersedianya kesempatan untuk meniti karier secara terencana karena berkat pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki timbul kemampuan memikul tanggung jawab yang lebih besar melalui perolehan kepercayaan menduduki jabatan

yang lebih tinggi atau kekayaan serta perluasan kegiatan dalam menjalankan kegiatan yang melekat pada jabatan yang dipangkunya.

Dari alasan-alasan tersebut tampak bahwa apabila dalam pengelolaan tenaga kerja secara tradisional, orientasi utama pengelolaan adalah kepentingan organisasi; perkembangan baru ini menunjukkan pergeseran orientasi ke kepentingan sumber daya manusia, tanpa mengorbankan kepentingan organisasi.

Dinyatakan dengan cara lain, manajemen sumber daya manusia justru berupaya agar tujuan dan sasaran organisasi semakin lancar pencapaiannya karena manusia yang mendapat perlakuan tepat menampakkan kinerja yang semakin tinggi dan perilaku positif.

Karena itu berbeda dengan pendekatan manajemen kepegawaian gaya tradisional, yang antara lain mempunyai ciri-ciri:

- a. perlakuan yang legalistik,
- b. perhatian utama pada ketatausahaan kepegawaian,
- c. pertimbangan promosi atas dasar senioritas,
- d. pemberian imbalan dengan penekanan pada yang bersifat ekstrinsik, dan
- e. penonjolan kewajiban pegawai pada organisasi.

Manajemen sumber daya manusia mengubah makna ciri-ciri tersebut tanpa meninggalkan segi-segi positifnya. Bagi suatu birokrasi, perkembangan pengelolaan sumber daya manusia menimbulkan berbagai pertanyaan (tantangan) yang memerlukan jawaban atau respons yang tepat, seperti sebagai berikut.

- a. Kini semakin disadari bahwa setiap pejabat pimpinan adalah juga manajer sumber daya manusia. Hal ini berarti diperlukan pola interaksi baru antara seorang pejabat pimpinan dan satuan kerja yang menangani sumber daya manusia. Diperlukan interpretasi baru tentang “wewenang staf” dan “wewenang lini” sepanjang pengelolaan sumber daya manusia.

- b. Sampai sejauh mana senioritas dalam penempatan dan promosi seseorang diperhitungkan karena dewasa ini *meritocracy* tampaknya semakin dirasakan lebih penting ditonjolkan dibandingkan dengan masa kerja seseorang.
- c. Langkah-langkah apa yang perlu diambil agar imbalan yang bersifat intrinsik diterima oleh para pegawai sebagai “kompensasi” terhadap imbalan ekstrinsik yang jumlahnya lebih rendah dari yang diberikan oleh organisasi swasta mengingat kemampuan pemerintah yang terbatas?
- d. Berkaitan erat dengan pertanyaan di atas, sistem imbalan ekstrinsik mana yang lebih tepat: Apakah *mono scale salary system* ataukah *multy scale salary system*? Kebijakan dalam sistem pengupahan dan penggajian harus memberikan jawaban yang jitu terhadap pertanyaan ini.
- e. Mengingat beraneka ragamnya fungsi yang bersifat spesialisik yang harus diselenggarakan oleh satuan-satuan kerja dalam suatu birokrasi, apakah tepat apabila para tenaga profesional membentuk berbagai “korps”, seperti korps guru, korps dosen, korps dokter, korps tenaga paramedis, korps diplomat, korps tenaga teknis, dan sebagainya? Pilihan lain adalah dibentuknya suatu organisasi pegawai negeri, terlepas dari spesialisasi profesionalnya. Diperlukan analisis yang mendalam tentang masing-masing alternatif tersebut.
- f. Berkat taraf hidup yang meningkat, disertai dengan mutu gizi yang semakin tinggi dan kemajuan di bidang kedokteran, dewasa ini harapan hidup semakin lama semakin meningkat pula. Kenyataan tersebut mengangkat masalah usia pensiun ke permukaan. Seharusnya kebijakan tentang seseorang mencapai usia pensiun disesuaikan dengan meningkatnya harapan hidup lebih lama itu. Demikian beberapa hal penting dalam manajemen sumber daya manusia dalam kaitannya dengan peningkatan sistem kerja suatu birokrasi.

3. *Bidang Keuangan*

Salah satu bidang yang sangat penting disoroti dalam rangka pemenuhan paradigma pelaksanaan birokrasi yang ideal adalah

keuangan. Seperti dimaklumi selalu terdapat dua segi administrasi keuangan, yaitu segi penerimaan dan segi pengeluaran.

Penerimaan dapat digolongkan pada dua jenis, yaitu (1) penerimaan dalam negeri yang terdiri atas berbagai jenis pajak, penerimaan bukan pajak, dan tabungan pemerintah; (2) penerimaan luar negeri dalam berbagai bentuknya. Mengenai penerimaan dari pajak yang harus ditekankan adalah:

- a. pemungutan pajak harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan;
- b. berbagai tarif pajak harus mencerminkan keadilan;
- c. prinsip keadilan dalam sistem perpajakan terwujud dalam sistem yang progresif;
- d. jenis-jenisnya harus dalam batas-batas kemampuan masyarakat untuk memikulnya.

Penerimaan bukan pajak terdiri atas berbagai pungutan karena jasa-jasa tertentu yang diberikan oleh pemerintah kepada para warga yang membutuhkannya.

Tidak sedikit tantangan yang dihadapi oleh birokrasi dalam hal penerimaan negara, misalnya mengenai sistem perpajakan. Menerbitkan undang-undang perpajakan yang benar-benar dirasakan adil oleh seluruh lapisan bukanlah tugas yang mudah karena persepsi yang berbeda-beda tentang keadilan. Seperti dimaklumi, masalah keadilan biasanya tercermin pada tarif yang progresif. Sasarannya adalah agar warga masyarakat berpenghasilan tinggi dikenakan tarif yang jauh lebih tinggi. Birokrasi ditantang untuk menemukan berbagai tarif progresif yang tepat.

Jika tarif yang tepat itu berhasil ditemukan, timbul masalah kejujuran pada warga untuk menunaikan kewajibannya, yaitu membayar pajak secara jujur dan benar, apalagi jika sistem pajak yang berlaku didasarkan pada metode penilaian sendiri (*self assessment*). Di mana pun selalu ada wajib pajak yang tidak jujur dalam menghitung besarnya pajak yang harus dibayarnya. Bahkan, sering ditemukan pengelakan kewajiban membayar pajak (*tax evasion*).

Yang dapat menjadi patologi birokrasi adalah terjadinya kolusi antaranggota birokrasi, khususnya petugas pajak, dengan para wajib pajak tertentu yang jelas didasarkan pada kepentingan pribadi, tetapi merugikan negara.

Penerimaan negara yang tidak kalah penting mendapat perhatian adalah penerimaan dalam bentuk devisa hasil ekspor atau perdagangan internasional. Tentunya komoditas ekspor berbeda dari satu negara ke negara lain. Akan tetapi, terlepas dari itu, yang didambakan oleh setiap negara adalah surplus dalam perdagangan internasionalnya, dalam arti bahwa nilai ekspor lebih besar dari nilai impor.

Pada era globalisasi ekonomi seperti sekarang ini, tidak sedikit tantangan yang dihadapi oleh suatu birokrasi. Beberapa contohnya, yaitu:

- a. kurangberhasilan GATT menyelesaikan masalah-masalah perdagangan dan tarif berbagai komoditas;
- b. masih adanya berbagai negara yang menganut kebijaksanaan proteksionistik untuk komoditas tertentu, seperti pertanian dan tekstil;
- c. persaingan yang semakin ketat antarnegara pengekspor komoditas sejenis, yang masing-masing ingin merebut pangsa pasar yang lebih besar di pasaran internasional;
- d. tuntutan konsumen internasional akan mutu produk yang tinggi, jaminan kontinuitas pengadaan komoditas yang dibeli, harga yang bersaing, dan kemasan yang menarik;
- e. karena semakin gencarnya upaya untuk pelestarian lingkungan, tuntutan agar industri penghasil barang berusaha untuk “lebih bersih” dalam arti pengurangan polusi udara dan limbah industri;
- f. ada negara industri maju menjadikan ekonomi sebagai isu politik seperti ancaman embargo impor negara-negara lain yang menurut persepsi negara tersebut mengabaikan hak-hak asasi manusia, khususnya para buruh;
- g. persaingan yang semakin kuat dalam menarik minat para investor luar negeri di negara masing-masing, antara lain

melalui penyediaan berbagai fasilitas produksi, insentif finansial, *tax holiday*, penyederhanaan proses perizinan, jaminan mentransfer keuntungan ke negara asal, dan stabilitas politik.

Masih menyoroti penerimaan negara, gejala yang jelas terlihat dewasa ini adalah semakin lumrahnya mencari bantuan luar negeri. Seperti dimaklumi, bantuan luar negeri dapat berupa bantuan, hibah, pinjaman lunak, atau pinjaman komersial. Sumbernya pun beraneka ragam, seperti pemerintah asing, konsorsium negara-negara tertentu, lembaga-lembaga keuangan internasional seperti bank dunia dan IMF, bank-bank pembangunan regional seperti ADB (Bank Pembangunan Asia) serta bank-bank swasta lainnya yang bersifat komersial.

Sisi lain administrasi keuangan adalah pengeluaran atau belanja negara. Dapat dikatakan bahwa semua negara menganut sistem anggaran berimbang yang berarti jumlah penerimaan sama dengan pengeluaran, satu kondisi yang ternyata sangat sulit dicapai. Kecenderungan yang sering terlihat adalah defisit. Oleh karena itu, suatu birokrasi dihadapkan pada berbagai tantangan berat dalam mengelola keuangan negara. Contoh-contoh tantangan tersebut dapat dilihat pada uraian berikut.

- a. Karena kegiatan pemerintah semakin luas, baik dalam arti kegiatan rutin maupun pembangunan, harus diupayakan agar pengeluaran benar-benar didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Artinya pemborosan harus dicegah.
- b. Jangan sampai terjadi kebocoran anggaran (keuangan); harus diusahakan agar semua penerimaan masuk ke kas negara dan dalam pengeluaran tidak terjadi korupsi atau penyalahgunaan uang negara.
- c. Birokrasi harus bekerja atas dasar skala prioritas yang jelas dan rasional yang harus dikaitkan dengan keseluruhan kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran nasional.
- d. Sarana dan prasarana kerja yang dimiliki harus diusahakan agar masa pemanfaatannya selama mungkin, yang berarti bahwa pemeliharaan mutlak perlu mendapat perhatian.

- e. Pemanfaatan pinjaman dari luar negeri perlu mendapat perhatian khusus dan merupakan tantangan tersendiri karena berbagai alasan, antara lain sebagai berikut.
- 1) Pinjaman dari luar negeri berarti utang yang bergantung pada persyaratan yang telah disepakati bersama, suatu saat harus dibayar kembali. Oleh karena itu, sangat penting memperhitungkan kemampuan nasional untuk membayar utang tersebut. Generasi yang hidup pada masa depan tidak boleh dibebani utang yang di luar kemampuan untuk menyelesaikannya.
 - 2) Karena pada hakikatnya pemerintahan negara harus membiayai berbagai kegiatannya atas dasar kemampuannya sendiri, pinjaman luar negeri hendaknya tidak digunakan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan, tetapi untuk mempercepat laju dan memperluas kegiatan pembangunan.
 - 3) Dalam melakukan pinjaman luar negeri harus diperhitungkan kemampuan negara untuk menyervis utang yang ada. Dewasa ini dalam administrasi keuangan negara dikenal *Debt Service Ratio* (DSR) yang artinya bahwa beban menyervis utang dikaitkan dengan persentase penerimaan ekspor yang diperuntukkan menyervis utang itu. Banyak pakar yang berpendapat bahwa beban tersebut sekitar 20%.
 - 4) Kebanggaan (harga diri) nasional menuntut agar pemerintah memiliki ketegaran politik dan ekonomi sehingga mampu menangkal upaya negara pemberi pinjaman yang mungkin menjadikannya sebagai alat penekan di bidang politik.

Jelaslah bahwa paradigma birokrasi yang ideal menuntut pengelolaan keuangan negara secara berdaya guna dan berhasil guna.

4. *Bidang Logistik*

Tidak dapat dimungkiri bahwa tugas-tugas yang harus ditangani dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara akan semakin meningkat, tidak hanya dalam arti jumlahnya, tetapi juga jenis dan intensitasnya. Peningkatan tersebut menuntut tersedianya sarana dan prasarana kerja dengan jumlah yang besar, jenis yang semakin beranekaragam, mutu yang dapat diandalkan, dan dikelola berdasarkan prinsip-prinsip manajemen logistik yang mutakhir. Seperti dimaklumi, manajemen logistik mencakup seluruh proses pengelolaan logistik yang terdiri atas:

- a. perencanaan kebutuhan logistik dalam arti jumlah, jenis, mutu, dan harganya,
- b. pengadaan logistik,
- c. penyimpanan,
- d. distribusi,
- e. penggunaan,
- f. pemeliharaan, dan
- g. penghapusan.

Harus disadari bahwa prinsip efisiensi berlaku mutlak dalam manajemen logistik. Tidak sedikit sarana dan prasarana kerja yang dimiliki oleh birokrasi dibeli dengan harga yang sangat mahal. Oleh karena itu, ditekankan pentingnya kecermatan dalam mengambil setiap langkah dalam pengelolaannya.

5. *Pengembangan Citra*

Telah disinggung di atas bahwa di masyarakat banyak, citra pelaksanaan birokrasi pada umumnya bersifat negatif. Meskipun demikian, dapat dinyatakan bahwa tidak ada pimpinan pemerintahan negara yang “merestui” para bawahannya mengembangkan citra negatif yang dimaksud.

Nilai-nilai, seperti loyalitas, kejujuran, semangat pengabdian, disiplin kerja, mendahulukan kepentingan bangsa di atas kepentingan sendiri, tidak memperhitungkan untung rugi dalam pelaksanaan tugas, kesediaan berkorban, dedikasi selalu ditekankan untuk dijunjung tinggi.

Banyak cara yang ditempuh untuk menghilangkan citra negatif tersebut dan dengan demikian diharapkan berkembangnya citra positif. Contoh cara tersebut, yaitu sebagai berikut.

- a. Penekanan dalam berbagai kesempatan pada pentingnya para anggota birokrasi memegang teguh sumpah atau janji yang diucapkan ketika diangkat sebagai dan/atau ketika diberi kepercayaan untuk menduduki jabatan tertentu. Penekanan itu untuk mengingatkan para anggota birokrasi yang bersangkutan bahwa mengucapkan sumpah atau janji adalah hal yang sangat serius dan bukan sekadar formalitas yang tanpa makna.
- b. Peningkatan kesejahteraan para pegawai beserta keluarganya. Karena harus diakui bahwa kemampuan suatu pemerintah memberi imbalan yang tinggi kepada para pegawainya selalu terbatas, perhatian pada motivasi ekstrinsik biasanya mendapat porsi yang besar artinya.
- c. Mendorong proses demokratisasi dalam kehidupan masyarakat, antara lain dalam bentuk peningkatan pengawasan sosial agar penyimpangan oleh para anggota birokrasi semakin berkurang.
- d. Mengurangi peranan (campur tangan) birokrasi dalam berbagai kegiatan dalam masyarakat yang semakin maju.



Bab 9

Perjalanan Demokrasi di Indonesia

A. Pengertian Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 SM, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratein* yang berarti pemerintahan yang secara literer bermakna pemerintahan rakyat. Adapun secara harfiah, makna demokrasi adalah pemerintahan negara oleh rakyat atau pemerintah oleh rakyat untuk rakyat. Artinya, bahwa rakyat memerintah dengan perantara wakil-wakilnya dan kemauan rakyat yang harus ditaati. Pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan negara yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat.

Namun, arti istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi pada banyak negara.

Demokrasi bertujuan mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias politica*), yaitu kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam *trias politica* ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak

mampu membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah sering menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Demikian pula, kekuasaan berlebihan pada lembaga negara lain, misalnya kekuasaan berlebihan dari lembaga legislatif menentukan sendiri anggaran untuk gaji dan tunjangan anggota-anggotanya tanpa memedulikan aspirasi rakyat, tidak akan membawa kebaikan untuk rakyat. Intinya, setiap lembaga negara tidak hanya harus akuntabel (*accountable*), tetapi juga harus ada mekanisme formal yang mewujudkan akuntabilitas dari setiap lembaga negara dan mekanisme ini mampu secara operasional (bukan hanya secara teori) membatasi kekuasaan lembaga negara tersebut.

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karena itu, demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya, yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu *mind set* (kerangka berpikir) dan *setting social* (rancangan masyarakat). Bentuk konkret manifestasi tersebut adalah demokrasi menjadi *way of life* (pandangan hidup) dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara, baik rakyat (masyarakat) maupun oleh pemerintah.

Menurut Nurcholish Madjid, demokrasi dalam kerangka di atas berarti proses melaksanakan nilai-nilai *civility* (keadaban) dalam bernegara dan bermasyarakat. Demokrasi merupakan proses menuju dan menjaga *civil society* yang menghormati dan berupaya merealisasikan nilai-nilai demokrasi (Sukron Kamil, 2002). Menurut Nurcholish Madjid (Cak Nur), pandangan hidup demokratis berdasarkan bahan-bahan telah berkembang, baik secara teoretis maupun pengalaman praktis di negeri-negeri yang demokrasinya cukup mapan.

Negara atau pemerintah dalam menjalankan tata pemerintahannya dikatakan demokratis dapat dilihat dari empat aspek (Tim ICCE UIN Jakarta, 2005: 123), yaitu:

1. masalah pembentukan negara;
2. dasar kekuasaan negara;

3. susunan kekuasaan negara;
4. masalah kontrol rakyat.

B. Prinsip Demokrasi Indonesia

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini dapat saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Ketiga lembaga negara tersebut adalah lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan judikatif dan lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai dengan hukum dan peraturan.

Selain pemilihan umum legislatif, banyak keputusan atau hasil-hasil penting, misalnya pemilihan presiden suatu negara, diperoleh melalui pemilihan umum. Di Indonesia, hak pilih hanya diberikan kepada warga yang telah melewati umur tertentu, misalnya umur 18 tahun, dan yang tidak memiliki catatan kriminal (misalnya, narapidana atau bekas narapidana).

C. Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia dibagi menjadi beberapa periode berikut.

1. *Pelaksanaan Demokrasi pada Masa Revolusi (1945-1950)*

Tahun 1945-1950, Indonesia masih berjuang menghadapi Belanda yang ingin kembali ke Indonesia. Pada saat itu pelaksanaan demokrasi belum berjalan dengan baik karena masih adanya revolusi fisik. Pada awal kemerdekaan masih terdapat sentralisasi kekuasaan. Hal itu terlihat pada Pasal 4 Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan dibantu oleh KNIP. Untuk menghindari kesan bahwa negara Indonesia adalah negara yang absolut, pemerintah mengeluarkan:

- a. Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, KNIP berubah menjadi lembaga legislatif;
- b. Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 tentang Pembentukan Partai Politik;
- c. Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 tentang perubahan sistem pemerintahan presidensil menjadi parlementer.

2. *Pelaksanaan Demokrasi pada Masa Orde Lama*

a. *Masa Demokrasi Liberal 1950-1959*

Pada masa demokrasi ini peranan parlemen, akuntabilitas politik sangat tinggi dan berkembangnya partai-partai politik. Akan tetapi, praktik demokrasi pada masa ini dinilai gagal disebabkan:

- 1) dominannya partai politik;
- 2) landasan sosial ekonomi yang masih lemah;
- 3) tidak mampunya konstituante bersidang untuk mengganti UUDS 1950.

Atas dasar kegagalan itu, Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya:

- 1) Bubarkan konstituante.
- 2) Kembali ke UUD 1945 tidak berlaku UUDS 1950.
- 3) Pembentukan MPRS dan DPAS.

b. Masa Demokrasi Terpimpin 1959-1966

Pengertian demokrasi terpimpin menurut Tap MPRS No. VII/MPRS/1965 adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan yang berintikan musyawarah untuk mufakat secara gotong royong di antara semua kekuatan nasional yang progresif revolusioner dengan berporoskan nasakom. Ciri-cirinya adalah:

- 1) tingginya dominasi presiden;
- 2) terbatasnya peran partai politik;
- 3) berkembangnya pengaruh PKI.

Penyimpangan masa demokrasi terpimpin antara lain:

- 1) sistem kepartaian menjadi tidak jelas, dan para pemimpin partai banyak yang dipenjarakan;
- 2) peranan parlemen lemah, bahkan akhirnya dibubarkan oleh presiden dan presiden membentuk DPRGR;
- 3) jaminan HAM lemah;
- 4) terjadi sentralisasi kekuasaan;
- 5) terbatasnya peranan pers;
- 6) kebijakan politik luar negeri memihak ke RRC (Blok Timur) yang memicu terjadinya peristiwa pemberontakan G 30 September 1965 oleh PKI.

3. *Pelaksanaan Demokrasi pada Masa Orde Baru 1966-1998*

Pelaksanaan demokrasi Orde Baru ditandai dengan keluarnya Surat Perintah 11 Maret 1966. Orde Baru bertekad akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Awal Orde baru memberi harapan baru pada rakyat pembangunan di segala bidang melalui Pelita I, II, III, IV, V dan masa Orde Baru berhasil menyelenggarakan Pemilihan Umum tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Sekalipun demikian, perjalanan demokrasi pada masa Orde Baru ini dianggap gagal dengan alasan:

- 1) tidak adanya rotasi kekuasaan eksekutif;
- 2) rekrutmen politik yang tertutup;
- 3) pemilu yang jauh dari semangat demokratis;
- 4) pengakuan HAM yang terbatas;
- 5) tumbuhnya KKN yang merajalela.

4. *Pelaksanaan Demokrasi Orde Reformasi 1998-Sekarang*

Demokrasi pada masa reformasi pada dasarnya merupakan demokrasi dengan mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, dengan penyempurnaan pelaksanaannya dan perbaikan peraturan yang tidak demokratis, dengan meningkatkan peran lembaga tinggi dan tertinggi negara dengan menegaskan fungsi, wewenang, dan tanggung jawab yang mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan dan tata hubungan yang jelas antara lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Demokrasi Indonesia saat ini telah dimulai dengan terbentuknya DPR-MPR hasil Pemilu 1999 yang telah memilih presiden dan wakil presiden serta terbentuknya lembaga-lembaga tinggi yang lain.

Masa reformasi berusaha membangun kembali kehidupan yang demokratis antara lain dengan:

- a. Keluarnya Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang pokok-pokok reformasi;
- b. Ketetapan No. VII/MPR/1998 tentang pencabutan tap MPR tentang Referandum;
- c. Tap MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bebas dari KKN;
- d. Tap MPR RI No. XIII/MPR/1998 tentang pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI;
- e. Amandemen UUD 1945 sudah sampai amandemen I, II, III, IV.

Dalam pandangan struktural, demokrasi adalah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsensus (Alfian,

1978: 236; Surbakti, 1999: 228). Oleh karena itu, menurut Ramlan, demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan di antara individu, antara berbagai kelompok, individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan antarlembaga pemerintah. Akan tetapi, demokrasi hanya menoleransi konflik yang tidak menghancurkan sistem. Oleh sebab itu, sistem politik demokrasi menyediakan mekanisme dan prosedur yang mengatur dan menyalurkan konflik sampai pada 'penyelesaian' dalam bentuk kesepakatan. Prinsip ini pula yang mendasari pembentukan identitas bersama, hubungan kekuasaan legitimasi kewenangan, dan hubungan politik dengan ekonomi.

Demokrasi juga dijelaskan sebagai bentuk pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelola dengan menjadikan rakyat sebagai subjek dan titik tumpu. Selain itu, demokrasi juga dapat diartikan sebagai sistem pemerintahan yang bertumpu pada daulat rakyat, bukan daulat pemimpin, daulat pemerintah, atau daulat raja. Dalam penjelasan lain, demokrasi dapat pula diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang mendorong warga negara untuk menggunakan hak yang sama tidak secara pribadi, tetapi melalui wakil yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Melihat batasan di atas, tidak salah apabila demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dengan kata lain, rakyat selaku mayoritas mempunyai suara menentukan dalam proses perumusan kebijakan pemerintahan melalui saluran-saluran yang tersedia, seperti partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan pendapat umum.

Sebuah sistem demokratis dicirikan: (1) partisipasi politik yang luas; (2) kompetisi politik yang sehat; (3) sirkulasi kekuasaan yang terjaga, terkelola, dan berkala, melalui proses pemilihan umum; (4) pengawasan terhadap kekuasaan yang efektif; (5) diakuinya kehendak mayoritas; (6) adanya tata krama politik yang disepakati dalam masyarakat (Sartori). Melihat berbagai ciri itu, kekuasaan pemerintahan terbatas dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganya. Pembatasan ini tercantum dalam konstitusi.

Sementara itu, Robert Dahl (1973: 7) mengemukakan bahwa ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah secara terus-

menerus terhadap preferensi atau keinginan warga di negaranya. Beberapa syarat yang harus dipenuhi, antara lain: (1) kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi; (2) kebebasan mengemukakan pendapat; (3) hak memilih dalam pemilihan umum, hak menduduki jabatan publik; (4) hak para pemimpin untuk bersaing memperoleh dukungan dan suara; (5) tersedianya sumber informasi alternatif; (6) Pemilu yang bebas dan jujur; (7) adanya lembaga-lembaga penjamin agar kebijakan publik tergantung pada suara pemilihan umum dan cara-cara penyampaian preferensi lain.

Prinsip-prinsip dasar demokrasi meliputi persamaan, hormat terhadap nilai-nilai luhur manusia, hormat terhadap hak-hak sipil, dan kebebasan, serta *fair play*. Makna persamaan di sini adalah persamaan kesempatan bagi semua orang sebagai warga negara untuk mencapai perkembangan yang maksimum mengenai potensi-potensi fisik, intelektual, moral, spiritual, dan partisipasi sosial oleh setiap pribadi. Berdasarkan prinsip dasar itu, dapat dirumuskan ciri-ciri hakiki demokrasi, yaitu: (1) persetujuan rakyat; (2) partisipasi efektif rakyat dalam pembuatan keputusan politik yang menyangkut nasib mereka; (3) persamaan kedudukan di hadapan hukum; (4) kebebasan individu untuk menentukan diri; (5) penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia; (6) pembagian pendapatan yang adil; (7) mekanisme kontrol sosial terhadap pemerintah; (8) ketersediaan dan keterbukaan informasi (Sudarminta, 1996: 69; Maran, 2001: 206).

Dalam berbagai literatur ilmu politik, konsep demokrasi dikaji dan dimaknai dengan pendekatan yang berbeda. Pertama kali adalah pendekatan klasik normatif yang lebih membicarakan ide-ide dan model-model demokrasi secara substansial. Pendekatan konvensional minimalis cenderung dibatasi. Makna demokrasi sebagai sistem politik yang berbeda dengan sistem ekonomi dan sosial. Satu argumen bagi definisi terbatas semacam itu adalah bahwa jika isu-isu tentang demokrasi ekonomi dan sosial dimasukkan, konsep demokrasi akan menjadi begitu luas, dan realitas empiris yang sesuai dengan teori ini akan menjadi sempit sehingga menyulitkan untuk mempelajari dan mengkaji fenomena yang ada (Sartori, 1962: 5).

Para pemikir lain lebih menyukai definisi demokrasi yang maksimalis dengan memasukkan dimensi nonpolitik (sosial budaya

dan ekonomi) kebebasan sebagai obsesi demokrasi tidak hanya di bidang politik, tetapi juga bidang sosial, ekonomi, dan budaya, bebas dari ketidakadilan, kemiskinan, kelaparan, kebodohan. Para pemikirnya, seperti Rousseau, John Stuart Mill, hingga Marx sepakat bahwa ketimpangan ekonomi merupakan kendala bagi pertumbuhan politik yang demokratis (Uhlen, 1995: 54).

Baik definisi demokrasi yang minimalis maupun maksimalis, keduanya ada benarnya. Mengingat banyak penafsiran yang berbeda tentang demokrasi. Pendekatan klasik normatif mulai kehilangan pengaruh di hadapan ilmuwan politik ketika studi demokrasi berkembang sejak akhir dekade 1970-an. Penggagas model demokrasi konsosional adalah Arend Lijphart (1980) yang ia rekomendasikan sebagai model demokrasi terbaik.

Demokrasi merupakan cita-cita meskipun ia diciptakan, tetapi menurut Plato, demokrasi tidak diinginkan. Bahkan, Robert Michels berpendapat bahwa demokrasi itu disenangi, tetapi sulit untuk dilaksanakan (Dahl, 1991). Di sisi lain, tatanan masyarakat yang tertinggi tercapai manakala masyarakat itu telah menerapkan demokrasi dalam setiap kegiatan kelompoknya. Joseph Schumpeter dalam teori demokrasinya mengatakan bahwa demokrasi adalah kompetisi bebas antara elite politik untuk menduduki suatu pemerintahan (Rose, 2000). Model demokrasi seperti itu disebutnya sebagai "*Schumpeter's model of Democracy*". Adapun Lijphart dalam "*theory consensus democracy*" mengatakan bahwa demokrasi merupakan kesepakatan antara dua pihak atau lebih untuk membuat keputusan. Lijphart membuat varian demokrasi, antara lain *liberal democracy*, *free democracy*, *social democracy*, *cristian democracy*. Alexis de Tocqueville mendefinisikan demokrasi dengan memperkenalkan konsep "*nature democracy*" dan "*advance democracy*", sedangkan Smith membedakan istilah demokrasi menjadi dua, yaitu *traditional democracy* dan *modern democracy* (Smith, 1998).

Untuk konteks Indonesia, Anders Uhlin termasuk ilmuwan yang mengkaji demokrasi dengan pendekatan normatif dan sekaligus empirik. Ia melacak difusi ide-ide demokrasi di Indonesia sejak 1980-an dan memetakan wacana demokrasi yang bervariasi di kalangan pejuang demokrasi (Uhlen, 1995: 45).

D. Transisi Menuju Demokrasi

Arus utama teoretisasi transisi menuju demokrasi dimulai pada dekade 1980-an. Secara mencolok, hal tersebut dibangun atas dasar runtuhnya rezim otoritarian-totalitarian yang tumbuh di kawasan Eropa Selatan dan Amerika Latin. Berbagai karya perintis, terutama suntingan Guillerno O'Donnell, Philippe Schmitter, dan Laurence Whitehead sering menjadi pusat rujukan bagi studi demokrasi, tetapi tidak mempunyai kekuatan komparatif untuk menjelaskan gelombang transisi demokrasi yang problematik dari rezim neopatrimonial yang eksis di berbagai negara, seperti Filipina, Zaire, Haiti, Rusia, dan Indonesia.

Transisi rezim otoriter dimulai dari perpaduan antara perpecahan elite ataupun bangkitnya masyarakat sipil dan oposisi yang memungkinkan transisi berjalan. Transformasi dari atas atau melalui negosiasi (*transplacement*) antara kubu garis keras dan kubu garis lunak yang beraliansi dengan barisan oposisi dan masyarakat sipil. Permulaan jalur-jalur negosiasi itulah yang membuahkan transisi yang mulus dan sempurna dari rezim otoriter korporatif sehingga sangat mempermudah tugas-tugas konsolidasi demokrasi berikutnya.

Menurut Samuel Huntington (1991: 44), demokratisasi pada tingkatan sederhana mencakup: (1) berakhirnya rezim otoriter; (2) dibangunnya sebuah rezim demokrasi; (3) konsolidasi. Jika mengikuti Robert A. Dahl (1991: 54), demokratisasi berarti proses perubahan rezim otoritarian (hegemoni tertutup) yang tidak memberi kesempatan pada partisipasi dan liberalisasi menuju poliarki yang memberi derajat kesempatan partisipasi dan liberalisasi yang lebih tinggi. Transisi demokrasi pada suatu negara menurut Lipset (1963), terjadi apabila terjadi pertumbuhan ekonomi dan pertambahan masyarakat terdidik. Ia beralasan, dengan masyarakat yang sejahtera secara ekonomi dan tingkat pendidikan yang semakin tinggi, semakin terbuka mekanisme pengambilan keputusan untuk urusan-urusan publik, dan semakin terbukanya kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan keputusan yang penting, yang menyangkut kepentingan publik. Argumen yang sama, tetapi dengan perspektif dan metode yang berbeda juga diungkapkan oleh Moore (1996). Jika Lipset lebih bertumpu pada paradigma

modernisasi, yang menyetujui lahirnya masyarakat kapitalis, Moore lebih bertumpu pada perubahan cara produksi feodolis ke cara produksi kapitalis.

Sementara itu, menurut O'Donnell, Schmitter, dan Whitehead (kelompok sarjana kiri) yang memfokuskan studi di Amerika Latin, beranggapan bahwa pembangunan di negara-negara terbelakang dengan kapitalisme Barat mensyaratkan adanya stabilitas politik dengan menekan partisipasi massa dalam politik untuk mengamankan pembangunan ekonomi dan modal kapitalis mancanegara. Agen yang paling memungkinkan untuk menciptakan stabilitas politik ini adalah negara di bawah komando militer. Oleh karena itu, menurut O'Donnell, pembangunan di negara-negara terbelakang bukan mendorong demokrasi yang peran negara menjadi begitu sentral, sedangkan massa disingkirkan dari proses politik. O'Donnell menyebut fenomena ini sebagai *bureaucratic authoritarianism*.

Kritik terhadap *bureaucratic authoritarianism* telah banyak dilakukan, termasuk oleh R. William Liddle dan Saiful Mujani (2000: 56). Tesis O'Donnell ini dibangun atas dasar pilihan atas kasus (*case selection*) secara selektif sehingga bias. O'Donnell tidak menghiraukan pembangunan ekonomi di negara-negara Timur, seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, dan Hongkong pada tahun 1980-an. Mereka melakukan demokratisasi di negaranya dengan bertumpu pada ekonomi pasar, termasuk di Asia Tenggara, negara-negara bekas Uni Soviet, dan Eropa Timur.

Menurut Liddle dan Mujani, setelah O'Donnell mengetahui bahwa argumen *bureaucratic authoritarianism* tidak realistis, pada akhir tahun 1980-an, ia beralih ke pendekatan elite untuk menjelaskan variasi muncul dan stabilnya demokrasi. Ia berkesimpulan bahwa munculnya rezim demokrasi adalah suatu "kebetulan" sejarah yang tidak bisa dijelaskan. Elite dinilai penting dalam proses transisi ke rezim demokrasi, tetapi kapan elite menjadi pro demokrasi dan kapan tidak, menurutnya tidak bisa dijelaskan. Konsep ini juga telah dikritik oleh Prezeworski dan Lunongi, yang datang juga dari lingkaran Kiri. Elite melakukan pro demokrasi karena mereka menggunakan *rational choice theory* (Almond, 1990: 117).

Menurut pendekatan ini, diasumsikan bahwa transisi jadi rezim nondemokrasi ke rezim demokrasi sebagian besar ditentukan

oleh inisiatif, kompromi, dan kalkulasi rasional elite politik. Pilihan atas demokrasi dipandang memungkinkan elite mencapai tujuan politiknya. Motif dan kalkulasi elite seperti ini ditemukan di kalangan elite politik pada umumnya.

Secara urut, demokratisasi mencakup beberapa proses atau tahapan yang saling berkaitan, yaitu: liberalisasi, transisi, instalasi, dan konsolidasi. Liberalisasi adalah proses mengefektifkan hak-hak politik yang melindungi individu dan kelompok sosial dari tindakan sewenang-wenang atau tidak sah yang dilakukan oleh negara atau pihak ketiga (O'Donnell & Philippe Schmitter, 1986). Tahap ini ditandai kekuasaan untuk membuka peluang terjadinya kompetisi politik, dilepaskannya tahanan politik, dan diberikannya ruang kebebasan pers.

Ada dua catatan yang bisa diajukan terhadap O'Donnell, khususnya pada proses sebelum memasuki tahap transisi, yaitu tidak melakukan elaborasi yang menyeluruh mengenai tahap *decomposing politics* sebelum tahap liberalisasi.

Tahap lain selain liberalisasi adalah transisi, yaitu titik awal atau interval (selang waktu) antara rezim otoritarian dan rezim demokrasi. Transisi diawali dengan keruntuhan rezim otoriter lama yang kemudian diikuti dengan pengesahan lembaga politik peraturan politik baru di bawah payung demokrasi. Tahap ini ditandai dengan adanya pemilu. Dalam konteks Indonesia, tidak pernah terjadi partai perubahan format politik baru yang secara diametral berubah dari format masa sebelumnya.

Setelah transisi, yaitu konsolidasi. Proses konsolidasi jauh lebih kompleks dan panjang dibandingkan dengan transisi. Ia merupakan proses yang mengurangi kemungkinan pembalikan demokrasi. Di dalamnya diwarnai proses negosiasi. Pada fase ini partai politik perlu melakukan pelatihan terhadap kader-kadernya; media massa, asosiasi perdagangan; lembaga swadaya masyarakat perlu mengembangkan kapasitasnya untuk bertindak secara mandiri, terlepas pada pengaruh negara dan 'payung' negara. Tahap ini sering juga disebut sebagai tahap kampanye yang digerakkan pada dua fron sekaligus. Pada satu pihak adalah perjuangan melawan kekuatan-kekuatan antidemokratis yang mungkin tidak pernah mau mengalah. Pada pihak lain adalah pihak yang memperjuangkan

menampung unsur-unsur yang bersifat memecah belah dari sistem politik itu sendiri, misalnya persaingan memperebutkan jabatan di pemerintahan dan godaan untuk memperlakukan politik sebagai pertandingan di mana para pemenanglah yang menguasai semua hadiah.

Minimal ada empat komponen atau pilar utama dari demokrasi yang sedang berjalan, yaitu pemilihan umum yang bebas dan adil, pemerintahan yang bertanggung jawab, hak-hak politis dan sipil, dan suatu masyarakat yang demokratis atau masyarakat Madani (Beetham & Boyle, 1995: 57-58).

Jika transisi hanya menghasilkan otoritarian baru, konsolidasi yang terjadi adalah pemantapan rezim otoriter baru. Sebaliknya, jika yang dihasilkan transisi adalah instalasi demokrasi, rezim demokrasi yang baru itu akan dikonsolidasi. Proses konsolidasi jauh lebih kompleks dan panjang dibandingkan dengan transisi. Ia merupakan proses yang mengurangi kemungkinan pembalikan demokrasi. Di dalamnya diwarnai proses negosiasi. Transisi hendak mempromosikan sistem baru daripada merusak sistem lama.

Transisi adalah tahapan awal terpenting yang sangat menentukan dalam proses demokrasi. Sebagian besar kajian para ilmuwan difokuskan pada transisi menuju demokrasi itu. Dalam transisi pasti terjadi liberalisasi yang mungkin akan diakhiri dengan instalasi demokrasi.

Transisi di setiap negara terjadi melalui beberapa tahap atau rute yang berbeda. Samuel Huntington (1991) berpendapat, ada empat jalur transisi demokrasi: (1) transformasi yang diprakarsai dari atas oleh rezim, seperti Taiwan, Meksiko, India, Chili, Turki, Brazil, Peru, Ekuador, Guatemala, Norwegia, Pakistan, serta Sudan; (2) transisi melalui negosiasi antara rezim yang berkuasa dan oposisi, seperti Nepal, Nikaragua, Mongolia, Brazilia, Salvador, Korea Selatan, Afrika Selatan; (3) pergantian atau tekanan oposisi dari bawah yang meliputi Filipina, Argentina; (4) intervensi dari luar yang meliputi Grenada dan Panama.

Menurut Donald Share (1987: 19), ada empat jalur proses transisi demokrasi menurut kecepatan serta keterlibatan pimpinan rezim, yaitu (1) demokrasi secara bertahap, melibatkan rezim secara

konsensual; (2) transaksi secara cepat, melibatkan rezim secara konsensual; (3) transisi melalui perjuangan revolusioner gradual nonkonsensual; (4) transisi melalui perpecahan (revolusi, kudeta, keruntuhan, ektriksi) yang berlangsung cepat tanpa melibatkan konsensual.

E. Berbagai Kendala Proses Transisi Demokrasi

Beberapa peristiwa dunia akhir ini, ditandai dengan maraknya gerakan massa yang menuntut perubahan mendasar terhadap struktur politik dan ketatanegaraan, selain menuntut perbaikan sosial-ekonomi. Itu semua oleh pengamat disebut sebagai gelombang transisi menuju demokrasi dalam skala dunia. Runtuhnya tembok Berlin, gerakan pro-demokrasi di Hongaria/Cekoslowakia, termasuk belahan negara sosialis, seperti Eropa Timur, Cina, Vietnam, dan Nikaragua, Yugoslavia merupakan bukti atas gerakan itu. Oleh karena itu, sejak awal dasawarsa delapan puluhan, di negara-negara itu dapat dikatakan tidak mengenal “tanpa “desakan rakyat”.

Itu semua dianggap oleh Francis Fukuyama (1992: 7-12) sebagai proses yang sangat menjanjikan terhadap proses demokrasi. Proses itu menurutnya dianggap sebagai proses menuju *the end of history*, yang berwujud kemenangan kapitalisme, dan demokrasi liberal di seluruh bumi. Melihat fenomena ini, Fukuyama yakin bahwa proses sejarah demokrasi di dunia dapat diprediksi berjalan secara linier utopis. Oleh karena itu, Fukuyama yakin seluruh dunia akan menganut sistem demokrasi sebagai sistem pemerintahan terbaik sehingga *the end of history* akan terlaksana.

Minimal ada dua kendala dalam proses transisi demokrasi, yaitu kendala internal dan eksternal. Di Eropa Timur muncullah aksi-aksi protes bercorak rasial, seperti di Jerman dan Prancis, gejolak konflik etnis dan agama, seperti di Cekoslowakia dan Indonesia, termasuk di bekas Yugoslavia dan bekas Uni Soviet, munculnya kembali aspirasi komunis seperti di Polandia dan Rusia. Di Cina, hambatan internal berupa pembantaian berdarah di lapangan Tiananmen (Wang, 1997). Richard Rose (2000) dalam penelitiannya yang membahas hambatan demokrasi tingkat *advice* di Austria dan Switzerland menyimpulkan bahwa konsensus antarelite partai runtuh karena (1) setiap orang mempunyai perbedaan kebutuhan

dalam menentukan masa depan pemerintahan dan partainya; (2) adanya provokasi antarpendukung partai sehingga memperuncing konsensus yang telah disepakati.

Hambatan eksternal dan internal secara bersama-sama banyak ditemukan di negara Amerika Latin, Afrika, dan Asia, kilter menunjukkan tanda-tanda tidak mau kembali ke barak. Di Asia sebagai contoh Indonesia, Korea Selatan, Taiwan, Filipina, Vietnam, dan Kamboja, proses transisi juga masih menemukan kendala, baik internal maupun eksternal (Curtis, 1997). Di Amerika Latin, seperti di Chili, Brazil, Argentina, Venezuela, Nikaragua, dan Meksiko, demokrasi juga masih menemukan hambatan (Whitehead, 2000). Di Afrika dan Timur Tengah, seperti Iran, Mesir, Maroko, Nigeria, Sudan, Arab Saudi, Oman, demokrasi juga masih sangat alot (Johanbegloo, 1997).

Kasus yang lebih tragis lagi adalah di Aljazair, Irak, Libia, Somalia, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Myanmar, Korea Utara, yang proses demokrasiya telah berubah menjadi negara yang otoriter-diktator.

Kendala internal dan eksternal sama kuatnya menghalangi proses-proses politik yang mengarah pada proses transisi demokrasi, termasuk di Indonesia, dengan tidak menutup kemungkinan transisi demokrasi di pedesaan juga akan menemukan berbagai kendala meskipun dikemas dalam bingkai otonomi. Kendala yang muncul pada tingkat nasional dapat dikategorikan menjadi enam, yaitu: (1) ancaman disintegrasi bangsa; (2) konflik SARA; (3) tidak ada penegakan hukum; (4) ancaman kebebasan pers dari intimidasi; (5) ancaman militerisme; (6) korupsi yang merajalela (Abdullah, 2000). Adapun kendala pada tingkat desa dapat diidentifikasi, seperti (1) menguatnya etnisitas; (2) budaya masyarakat desa yang bertentangan dengan demokrasi, seperti *offer permissive* dan terlalu percaya dan patuh pada pimpinan; (3) rendahnya tingkat pendidikan politik. Oleh karena itu, dapat dikatakan proses demokrasi masih jauh dari prediksi “sejarah linier-utopisnya Fukuyama”. Dengan demikian, harapan messianistik tentang *the cud of history* masih perlu dibuktikan kembali dengan penelitian ini. Termasuk tesis Huntington bahwa demokratisasi berjalan linier dari liberalisasi, transisi, dan konsolidasi mengingat banyak negara setelah terjadi transisi tidak diikuti proses konsolidasi, tetapi kembali ke otoriter.

F. Konsep Partisipasi Demokrasi

Munculnya konsep partisipasi dalam sistem demokrasi sehingga melahirkan '*participatory democracy*' berkaitan dengan adanya gerakan '*New Left*' sebagai pengaruh dari '*legitimation crisis*' pada tahun 1960-an. Gerakan '*New Left*' yang memunculkan demokrasi partisipatoris adalah '*the main counter-models on the left to the legal democracy*'. *Legal democracy* bertumpu pada premis '*pluralist theory of politics*' yang mengacu pada teori '*overloaded government*', sedangkan demokrasi partisipatoris bertumpu pada premis '*Marxist*' yang mengacu pada teori '*legitimation crisis*' (David Held, 241-264).

Gerakan dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan telah merambah ke berbagai negara, termasuk Indonesia yang menganut sistem demokrasi. Oleh karena itu, wacana tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan menjadi bagian tidak terpisahkan dalam proses berdemokrasi di Indonesia.

Huntington memberikan definisi partisipasi politik sebagai kegiatan yang dilakukan oleh para warga negara dengan tujuan memengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Partisipasi dapat dilakukan secara spontan, secara kesinambungan atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif (Huntington dan Nelson, 1994: 6-8).

Dari definisi partisipasi politik yang di dalamnya terdapat empat hal pokok tersebut, diambil pemahaman bahwa gerakan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan, pada dasarnya berpangkal pada adanya *desirability* dari masyarakat untuk mewujudkan *self-government* dalam demokrasi partisipatoris (William N. Nelson, 1980: 51). Setidaknya terdapat lima penyebab pokok yang memberikan dorongan terhadap keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan, yaitu (1) modernisasi; (2) perubahan-perubahan struktur kelas sosial; (3) pengaruh kaum intelektual dan komunikasi massa modern; (4) konflik di antara kelompok-kelompok pemimpin politik; (5) keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomi, dan kebudayaan (Almond, 2001: 45-46).

Penyebab keterlibatan masyarakat untuk menyalurkan *desirability* dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut berangkat dari asumsi bahwa dasar demokrasi dan partisipasi adalah dirinya sendiri yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya (Peter L. Barger dalam Surbakti, 1999: 140). Dengan asumsi demikian, rakyat melakukan partisipasi yang dilakukan dalam berbagai bentuk partisipasi politik berupa konvensional ataupun non-konvensional.

Dalam kaitan partisipasi dalam proses politik, ada faktor-faktor yang dapat memengaruhi tinggi rendahnya partisipasi seseorang, yaitu kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah (sistem politik). Kesadaran politik adalah kesadaran terhadap hak dan kewajiban sebagai warga negara yang dapat berupa pengetahuan seseorang tentang lingkungan masyarakat dan politik, serta minat dan perhatian seseorang terhadap lingkungan masyarakat dan politik tempat ia hidup. Adapun sikap dan kepercayaan pada pemerintah adalah penilaian seseorang terhadap pemerintah, apakah ia menilai pemerintah dapat dipercaya dan dapat dipengaruhi atau tidak (Surbakti, 1999: 144).

Berkaitan dengan faktor-faktor yang dapat memengaruhi tinggi dan rendahnya partisipasi seseorang dalam melihat suatu persoalan dalam lingkungannya, menurut Jeffry M. Paige dalam Surbakti (1999: 144) dikemukakan empat tipe partisipasi, yaitu:

- apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan pada pemerintah yang tinggi, partisipasi politik cenderung aktif;
- apabila seseorang tingkat kesadaran politik dan kepercayaan pada pemerintah rendah, partisipasi politik cenderung pasif-tertekan (apatistis);
- apabila kesadaran politik tinggi, tetapi kepercayaan pada pemerintah sangat rendah, akan lahir militan radikal;
- apabila kesadaran politik sangat rendah, tetapi kepercayaan pada pemerintah sangat tinggi, akan lahir partisipasi yang tidak aktif (pasif).

Dari berbagai hal yang berkaitan dengan partisipasi di atas, terlihat bahwa problematika partisipasi dalam kehidupan berdemokrasi menjadi suatu masalah yang dapat diperdebatkan. Tuntutan adanya partisipasi dalam suatu negara demokrasi pada satu sisi merupakan suatu keniscayaan, namun pada sisi lain dipertanyakan apakah partisipasi itu dapat dilakukan dalam kerangka kebebasan dan persamaan warga negara dalam penyelenggaraan suatu negara. Permasalahan tersebut kemudian menuntut pada pertanyaan, apakah pemerintahan yang demokratis itu bergantung pada ada dan tidaknya partisipasi dari masyarakat dalam membuat keputusan pemerintahan? Jika adanya partisipasi ini menjadi ukuran dalam proses pengambilan keputusan yang demokratis, ukuran apakah untuk menentukan bahwa suatu partisipasi masyarakat itu merupakan keinginan bersama dalam masyarakat?

Partisipasi masyarakat hakikatnya merupakan persoalan nilai-nilai yang bertalian dengan moralitas suatu masyarakat. Ketika permasalahan partisipasi terkait dengan permasalahan moral, akan sulit menentukan nilai-nilai moral dari masyarakat yang ukurannya niscaya berbeda-beda. Dengan demikian, demokrasi bergantung pada penyerapan nilai-nilai moral yang baik dalam masyarakat.

G. Kehidupan Bernegara yang Demokratis

Pada dasarnya, demokrasi adalah partisipasi seluruh rakyat dalam mengambil keputusan politik dan menjalankan pemerintahan. Keputusan politik yang dimaksud adalah kesepakatan yang ditetapkan menjadi sebuah aturan yang akan mengatur kehidupan seluruh rakyat itu sendiri. Keterlibatan atau partisipasi rakyat adalah hal yang sangat mendasar dalam demokrasi karena demokrasi tidak hanya berkaitan dengan tujuan sebuah ketetapan yang dihasilkan oleh suatu pemerintahan, tetapi juga berkaitan dengan seluruh proses dalam membuat ketetapan itu sendiri.

Menurut Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler dalam *The Irony of Democracy Uncommon Introduction to American Politic* (1996: 7), gagasan dasar dari demokrasi merefleksikan empat hal, yaitu:

- partisipasi rakyat dalam keputusan yang membentuk kehidupan individu-individu dalam suatu masyarakat;

- pemerintahan yang dipimpin oleh mayoritas dengan pengakuan hak-hak minoritas, yaitu hak kebebasan berbicara, berserikat, berkumpul, mendapatkan informasi, membentuk partai oposisi, dan menjalankan jabatan-jabatan publik;
- komitmen untuk menghargai martabat individu dan menjamin nilai-nilai kehidupan, yaitu kebebasan dan kepemilikan;
- komitmen untuk memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk mengembangkan kemampuan dirinya.

Demokratisasi muncul sebagai kebutuhan dan masalah apabila kehidupan bernegara yang dicita-citakan sebagai kehidupan bernegara yang demokratis ternyata belum terwujud seperti yang diharapkan. Oleh karena itu, demokratisasi merupakan proses yang hendak mengatasi batasan-batasan diskriminatif, untuk merealisasikan atau menyempurnakan kehidupan demokrasi sehingga warga atau lapisan masyarakat tidak terhalang oleh status atau hak-hak sosialnya, dapat berpartisipasi dalam berbagai aktivitas yang menyangkut urusan-urusan publik dan pemerintahan.

Perlakuan demokrasi di setiap negara tidak selalu sama karena demokrasi pada kenyataannya, memang tumbuh, bukan diciptakan. Setidaknya, negara dikatakan demokratis jika memenuhi syarat sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan, yaitu adanya:

1. kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. kebebasan menyatakan pendapat;
3. hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
5. hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. berbagai sumber informasi;
7. pemilihan yang bebas dan jujur;
8. lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan.

Hendry B. Mayo mengemukakan bahwa sistem politik yang demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan yang berkala, yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik, dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

Ada beberapa kelebihan dari sistem politik yang dianut Indonesia, antara lain:

1. warga negara dapat terlibat dalam hal-hal tertentu, seperti pembuatan keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang mereka pilih;
2. warga negara memiliki kebebasan atau kemerdekaan menyangkut hak-hak kebebasan yang telah mencakup dalam hak asasi manusia (seperti hak politik, ekonomi, kesetaraan di depan hukum dan pemerintahan, ekspresi kebudayaan, dan hak pribadi);
3. masyarakat yang telah memenuhi syarat tertentu memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pemilihan pemerintahan (pemilu);
4. penduduk memilih secara rahasia tanpa ada unsur paksaan;
5. pengambilan keputusan dilakukan dengan cara bermusyawarah untuk mencapai mufakat;
6. mengutamakan persatuan nasional dan kekeluargaan.

Kelemahan sistem politik yang dianut Indonesia, antara lain:

1. terjadi konflik antarmasyarakat, apabila mereka terlibat dalam hal politik yang sama dan memiliki pandangan yang berbeda;
2. dengan adanya kebebasan untuk mengemukakan pendapat, masyarakat sewenang-wenang mengeluarkan isi hatinya, meskipun bersifat negatif yang biasanya ditujukan pada pemerintah yang kurang disenangi;

3. belum mampu menjamin keadilan distributif karena hakikat politik yang memberikan peluang arena bersaing;
4. proses kemajuan ekonomi yang sudah dicapai selama ini akan berantakan karena pemerintah kewalahan dalam melaksanakan kepemimpinannya akibat perbedaan suku, bahasa, dan lain-lain, yang menyebabkan prinsip mereka juga berbeda.

H. Manfaat Demokrasi

Kehidupan masyarakat yang demokratis yang kekuasaan negara berada di tangan rakyat dan dilakukan dengan sistem perwakilan, dan adanya peran aktif masyarakat dapat memberikan manfaat bagi perkembangan bangsa, negara, masyarakat. Manfaat demokrasi adalah sebagai berikut.

1. *Kesetaraan sebagai warga negara*

Prinsip kesetaraan tidak hanya menuntut bahwa kepentingan setiap orang harus diperlakukan sama dan sederajat dalam kebijakan pemerintah, tetapi juga menuntut perlakuan yang sama terhadap pandangan atau pendapat dan pilihan setiap warga negara.

2. *Memenuhi kebutuhan-kebutuhan umum*

Dibandingkan dengan pemerintahan tipe lain seperti sosialis dan fasis, pemerintahan yang demokratis lebih mungkin untuk memenuhi kebutuhan rakyat biasa. Rakyat biasalah yang merasakan pengaruh kebijakan pemerintah dalam praktiknya. Sebaliknya, kebijakan pemerintah dapat mencerminkan keinginan rakyat hanya jika ada saluran pengaruh dan tekanan yang konsisten dan efektif dari bawah.

3. *Pluralisme dan kompromi*

Demokrasi mengandalkan debat terbuka, persuasi, dan kompromi. Penekanan demokrasi pada debat tidak hanya mengasumsikan adanya perbedaan pendapat dan kepentingan pada sebagian besar masalah kebijakan, tetapi juga menghendaki bahwa perbedaan-perbedaan itu harus dikemukakan dan didengarkan.

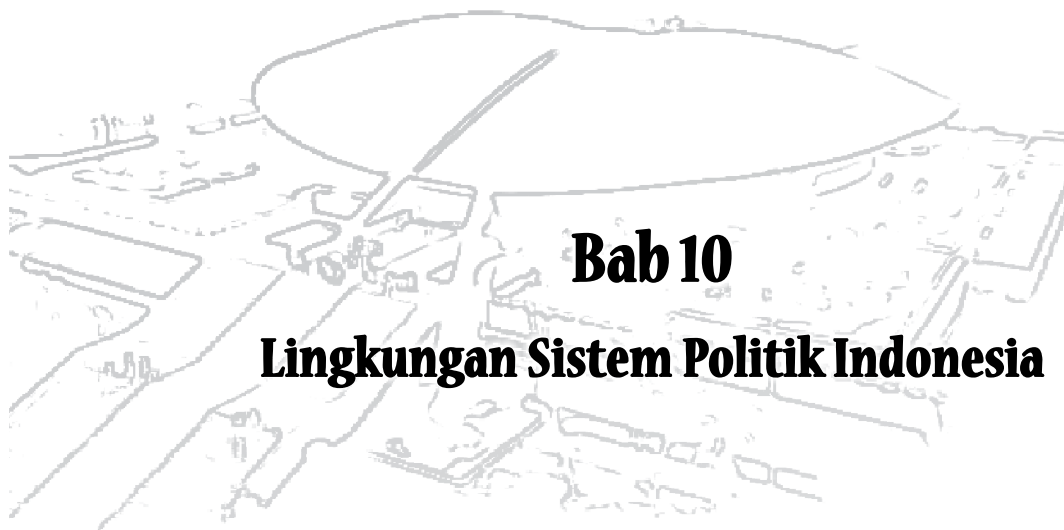
Dengan demikian, demokrasi mengisyaratkan kebhinekaan dan kemajemukan dalam masyarakat ataupun kesamaan kedudukan di antara para warga negara.

4. *Menjamin hak-hak dasar*

Demokrasi menjamin kebebasan dasar. Diskusi terbuka sebagai metode mengungkapkan dan mengatasi masalah-masalah perbedaan dalam kehidupan sosial tidak dapat terwujud tanpa kebebasan yang ditetapkan dalam konvensi tentang hak-hak sipil dan politis: hak kebebasan berbicara dan berekspresi, hak berserikat dan berkumpul, hak bergerak, dan hak untuk mendapatkan perlindungan atas keselamatan diri.

5. *Pembaruan kehidupan sosial*

Penghapusan kebijakan yang telah usang secara rutin dan penggantian para politisi dilakukan dengan cara yang santun dan damai, menjadikan sistem demokrasi mampu menjamin pembaruan kehidupan sosial.



Bab 10

Lingkungan Sistem Politik Indonesia

A. Lingkungan Internal

Lingkungan internal sistem politik menurut Gabriel Almond adalah lingkungan dalam negeri yang meliputi lingkungan fisik, sosial, dan ekonomi domestik yang menjadi sumber devisa bagi input (masukan) lingkungan fisik, negara dalam membiayai struktur politik yang meliputi lembaga dan ekonomi domestik infrastruktur ataupun suprastruktur politik dalam upaya melaksanakan tugas dan fungsinya bagi terwujudnya tujuan nasional suatu negara.

Lingkungan internal terbagi atas sebagai berikut.

1. *Lingkungan fisik*

Lingkungan fisik disebut juga modal dasar bagi pembangunan nasional atau devisa negara. Lingkungan ini terdiri atas:

- a. kondisi geografis;
- b. sumber kekayaan alam;
- c. kondisi demografi;
- d. lingkungan sosial;
- e. lingkungan politik;
- f. lingkungan sosial budaya;
- g. lingkungan pertahanan dan keamanan.

B. Lingkungan Eksternal

Klasifikasi lingkungan eksternal adalah:

1. sistem politik internasional;
2. sistem ekologi internasional;
3. sistem sosial internasional.

Sistem sosial internasional meliputi sebagai berikut.

1. *Kebudayaan internasional*

- a. Pengetahuan (akal budi) adalah ilmu yang tersusun secara sistematis yang diperoleh dari pengalaman setiap masyarakat, bangsa, dan negara di dunia yang bersifat universal. Artinya yang dapat bermanfaat bagi keseluruhan umat manusia di seluruh dunia. Contoh: ilmu politik, ekonomi, teknologi, dan lainnya.
- b. Adat istiadat (bahasa) adalah kebiasaan yang dimiliki oleh bangsa yang membudaya menjadi nilai bersama dalam setiap interaksi dengan masyarakat bangsa dalam suatu negara ataupun dalam lingkungan pergaulan internasional. Nilai ini dapat memberi simbol yang memiliki kesamaan arti bagi semua bangsa. Contoh, bahasa daerah, nasional, dan internasional.
- c. Peradaban adalah kemajuan (budi pekerti, kecerdasan, kebudayaan) lahir batin. Peradaban masyarakat internasional memiliki tingkat yang berbeda satu sama lain. Faktor penyebabnya, antara lain tingkat pendidikan, sistem politik, sejarah, tingkat kesejahteraan, dan lain-lain yang ada suatu negara. Tinggi rendahnya peradaban suatu negara di dunia sangat ditentukan oleh faktor-faktor tersebut.

2. *Struktur sosial internasional*

Struktur sosial internasional adalah kemasyarakatan dalam suatu negara di semua negara di lingkungan internasional. Struktur sosial internasional ini dapat dibedakan antara lain berdasarkan tingkat kemajuan ekonomi dan peradaban (*civility*).

Struktur sosial yang berdasarkan ekonomi dapat digolongkan menjadi:

1. masyarakat maju;
2. masyarakat berkembang;
3. masyarakat terbelakang.

Struktur sosial yang berdasarkan peradaban dapat digolongkan sebagai berikut:

1. masyarakat elite;
2. masyarakat menengah;
3. masyarakat awam (*grass roots*).

3. *Sistem ekonomi internasional*

Sistem ekonomi internasional adalah kumpulan elemen/unsur subsistem ekonomi yang ada dalam suatu negara atau bangsa di seluruh dunia sebagai sistem yang berlaku universal bagi seluruh bangsa dan negara di dunia.

Bentuk lembaga-lembaga sistem ekonomi internasional adalah organisasi ekonomi (perdagangan) internasional, antara lain AFTA, APEC, NAFTA, UNI EROPA, dan WTO.

Aktivitas lembaga ekonomi internasional adalah melakukan hubungan perdagangan ekspor dan impor atas barang dan jasa yang dibutuhkan.

4. *Sistem demografi internasional*

Sistem demografi internasional adalah kumpulan elemen yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama, yaitu pembangunan demografi (penduduk) internasional yang teratur dan sejahtera. Dalam rangka membangun sistem demografi yang teratur dan sejahtera, PBB menyerukan kepada seluruh anggotanya untuk menyelenggarakan program Keluarga Berencana melalui pengaturan tingkat kelahiran dengan menggunakan sarana kontrasepsi tertentu sesuai dengan pilihannya masing-masing menurut petunjuk dokter.

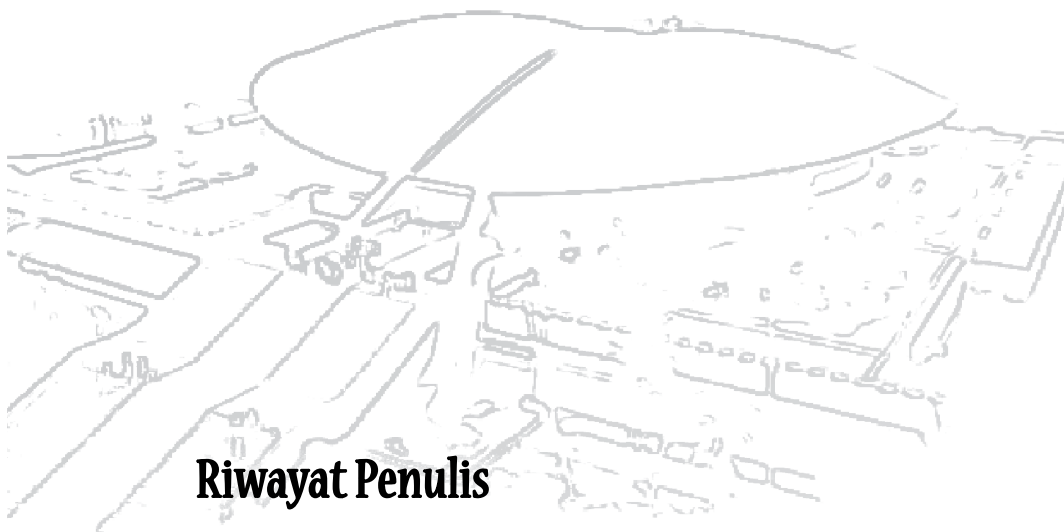
Daftar Pustaka

- Alfian. 1971. *Beberapa Masalah Pembaharuan Politik di Indonesia*. Jakarta: LEKNAS.
- Ali, Hasymi. 1995. *Organisasi dan Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Almond, Gabriel. 1965. *Studi Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- _____. 1974. "Sosialisasi, Kebudayaan, dan Partisipasi Politik". Dalam Mohtar.
- Amir, Makmur dan Purnomowati Dwi Reni. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.
- Amirin, Tatang. 1996. *Pokok-pokok Teori Sistem*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Budiardjo, Mariam. 1972. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Dian Rakyat.
- _____. 1975. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia.
- Bulkin, Farhan. 1985. *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

- Dwiyanto, Agus dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Yogyakarta.
- Eston, David. 1988. *Kerangka Kerja Analisa Sistem Politik*. Alih Bahasa Simamora Sahat. Jakarta: Bina Aksara.
- Gaffar, Afan. 1997. *Menampung Partisipasi Politik Rakyat*. JSP. Volume 1. Nomor 1.
- _____. 2006. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Garna, Judistira K. 1996. *Ilmu Sosial Dasar Konsep-Posisi*. Bandung.
- Harun, Rochajat, Sumarno A.P. 2006. *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*. Bandung: Mandar Maju.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Huntington, Samuel. 2003. *Tertib Politik pada Masyarakat yang Sedang Berubah*. Edisi Terjemahan. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Imawan, Riswandha. 2000. "Reformasi Politik dan Demokratisasi Bangsa". Dalam Selo Soemartjan. *Menuju Tata Indonesia Baru*. Jakarta: Gramedia.
- Isjwara. 1982. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Bina Cipta.
- Kantaprawira, Rusadi. 1990. *Pendekatan Sistem dalam Ilmu Sosial: Aplikasi dalam Meninjau Kehidupan Politik Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
- _____. 2006. *Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Kleden, Ignas. 2003. *Indonesia Setelah Lima Tahun Reformasi Analisis CSIS*.
- Kuffal. 2005. *Himpunan Sembilan Undang-Undang*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Kusnardi, Moch dan Saragih R. Bintas. 2000. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

- Mohtar, Mas'ood dan Andrew Mac Colin. 2000. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nasroen, M. 1986. *Asal Mula Negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- Rahardjo, Dawam. 1999. *Orde Baru dan Orde Transisi, Wacana Kritis Penyalahgunaan Kekuasaan dan Krisis Ekonomi*. Yogyakarta: UII Press.
- Rahman H.I.A. 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rahman, A., Syahril dkk. 2000. *Sosiologi dan Politik*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rahmat, Jalaluddin. 2000. *Komunikasi Politik Khalayak dan Efek*. Bandung: Rosda Karya.
- Railon, Francois. 1985. *Politik dan Ideologi Mahasiswa Indonesia: Pembentukan dan Konsolidasi Orde Baru 1966-1974*. Jakarta: LP3ES.
- Richard, Daft L. 2002. *Manajemen*. Jakarta: Erlangga.
- Robbins, Stephen P. 1993. *Organizational Behavior*. New York: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Rodee, Carlton Clymer dkk. 2000. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Siagian, Sondang P. 1993. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Haji Mas Agung.
- _____. 1993. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bina Aksara.
- _____. 1994. *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behavior*. New Jersey: Free Press.
- Simorangkir. 1987. *Hukum dan Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Snell, Bateman. 2002. *Management Competing in the New Era*. McGraw-Hill Companies.

- Soekanto, Soerjono. 2000. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soemardjan, Selo dan Soelaeman Soemantri. 1964. *Setangkai Bunga Sosiologi*. Jakarta: Fakultas Ekonomi UI.
- Sriyanti, Rahman A. dan Purwanto S.K. 2006. *Etika Berwarganegara, Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Stoner, James A.F., Charles Wankel. 1978. *Management*. New Jersey: Prentice Hall International Englewood Cliffs.
- Subekti. 1985. *Pokok-pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermasa.
- Sudarsono, Juwono. 1976. *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Sukarna. 1992. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Suprpto, Johannes. 1998. *Teknik Pengambilan Keputusan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Surbakti, Ramlan. 2002. "Menuju Demokrasi Konstitusional Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan". Dalam Selo Soemarjan (ed.) *Menuju Tata Indonesia Baru*. Jakarta: Gramedia.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Winardi, J. 2005. *Pemikiran Sistemik dalam Bidang Organisasi dan Manajemen*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Winarno, Budi. 2008. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Buku Kita.
- Young, Oran R. 1984. *Sistem Ilmu Politik*. Alih Bahasa Simamora Sahat. Jakarta: Bina Aksara.
- Zainun, Buchari. 2000. *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Menurut UUD 1945 dan Perubahannya*. Jakarta: Gunung Agung.



Riwayat Penulis

Sahya Anggara, lahir di Jerukleueut Kecamatan Rajagaluh, Kabupaten Majalengka Jawa Barat pada tahun 1967. Pendidikan formal yang ditempuhnya, yaitu Sekolah Dasar Negeri di Desa Jerukleueut, Madrasah Tsanawiyah Persatuan Umat Islam di Rajagaluh, Madrasah Aliyah Negeri (MAN I) Plered Cirebon. Setelah menamatkan pendidikan SLTA, ia meneruskan ke Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sunan Gunung Djati Bandung pada Fakultas Syari'ah Jurusan Perdata Pidana Islam (PPI). Jenjang pendidikan lanjutan S2 dan S3 ditempuh di Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung Program Studi Ilmu Sosial, Ilmu Administrasi, Kebijakan Publik.



Dalam aktivitas intelektualnya, penulis sejak tahun 1992 sampai sekarang aktif dengan berbagai aktivitas pekerjaan, yaitu sebagai dosen tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Gunung Djati Bandung pada Jurusan Administrasi Negara, Dosen Pascasarjana UNIS Tangerang, Pascasarjana STIH Pertiba Bangka Belitung, dan Pascasarjana Universitas Majalengka.

Adapun jenjang karier yang telah dilaksanakan dalam Pengalaman Jabatan, yaitu sebagai Sekretaris Jurusan Perbandingan Mazhab, Ketua Laboratorium dan Biro Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum, Ketua Laboratorium Komputer Fakultas Syariah dan Hukum, dan Ketua Jurusan Administrasi Negara Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, dan sekarang sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

Adapun karya tulis buku yang telah dipublikasikannya, yaitu *Perbandingan Administrasi Negara*, terbitan Pustaka Setia, Bandung (2012); *Ilmu Administrasi Negara*, terbitan Pustaka Setia, Bandung (2012); *Administrasi Islam Indonesia*, terbitan Sunan Gunung Djati Press, Bandung (2005); *Sistem Politik Indonesia* (Pustaka Setia, Bandung).

Karya tulis penelitiannya, yaitu *Konsep Riba Menurut A. Hassan, Asas Suka Rela dalam Perkawinan, Pengaruh Kompensasi terhadap Kinerja Pegawai, Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Propinsi Jawa Barat, dan Ruang Politik Hubungan Aktivisme Civil Society dan Pemerintah dalam Mengembangkan Tata Pemerintah Demokratis* (Universitas Malaya Kualalumpur, Malaysia).